

LE CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES EN ROUMANIE

par

Georges COSTI

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le Jeudi 2 Mars 1939

MEMBRES DU JURY

Président de thèse: **M. J. BARTHELEMY**, Professeur

Assesseurs: **MM. NOGARO** et **QUALID**, Professeurs

PARIS - 5^e

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, Rue Soufflot, 3

1939

**LE CONTROLE DES DÉPENSES
ENGAGÉES EN ROUMANIE**

LE CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES EN ROUMANIE

par

Georges COSTI

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le Jeudi 2 Mars 1939

MEMBRES DU JURY

Président de thèse : **M. J. BARTHELEMY**, Professeur

Assesseurs : **MM. NOGARO** et **OUALID**, Professeurs

PARIS - 5°

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, Rue Soufflot, 3

1939

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A la mémoire de mes parents.

AVANT-PROPOS

Au début de chaque travail de recherche c'est une habitude — et une bonne habitude — de se demander quelles sont les raisons qui ont déterminé le choix et l'étude de la question. Guidés par cette considération, nous montrons les motifs qui nous ont invité à consacrer une étude spéciale au problème du contrôle des dépenses engagées en Roumanie. Ils peuvent être ramenés à deux.

Tout d'abord, une raison tirée d'un fait qui nous est arrivé. Etant un petit créancier pour une somme hors du budget de l'Etat, nous avons demandé au ministre de procéder à l'engagement, à la liquidation et à l'ordonnement de notre prétention. L'administrateur repoussait la satisfaction de notre droit en alléguant que le contrôleur des dépenses engagées refuse le visa de contrôle préventif, faute d'allocations budgétaires prévues à cet effet. Il attirait notre attention sur la demande que l'on doit faire à l'administration publique pour l'inscription de la créance dans le budget futur.

Il nous a semblé que c'était un prétexte du ministre pour éviter la satisfaction de la créance et nous avons dit qu'il fallait alors recourir à la justice. Le ministre a répondu que cela ne valait pas la peine de se prévaloir devant les instances judiciaires, car c'était risquer des frais inutiles. La justice donnera gain de cause à l'administration, puisque la loi de comptabilité publique roumaine attribue une grande portée au visa du contrôle des dépenses engagées.

Alors, la curiosité nous a poussé à chercher ce qu'est ce visa de contrôle préventif et quels en sont les effets sur l'acte administratif du ministre.

Une seconde raison de notre recherche réside dans le manque d'une étude spéciale consacrée au problème du contrôle préventif qui nous a créé tant de difficultés à l'occasion de la demande de satisfaction de notre créance. En effet, dans la littérature financière et administrative de la Roumanie, à la différence de celle des autres pays, fait défaut, à notre connaissance, une étude spéciale et détaillée sur le problème du contrôle des dépenses engagées. Tout ce qu'il y a là-dessus, sont les textes des lois financières et quelques chapitres des ouvrages généraux des finances publiques roumaines. Pour combler cette lacune et pour donner un guide à ceux qui se heurteront aux difficultés à l'occasion de la satisfaction de leur créance envers l'administration publique, nous avons cru nécessaire d'étudier le contrôle des dépenses engagées.

INTRODUCTION

NOTIONS GENERALES SUR LE BUDGET

Avant de traiter la matière propre de nos recherches, il nous a paru utile — sinon indispensable — d'exposer et de préciser quelques notions générales relatives à l'étude du budget. La nécessité de jeter un coup d'œil sur quelques problèmes budgétaires nous est commandée par les raisons suivantes :

a) la promulgation de la nouvelle constitution roumaine, dans le *Journal Officiel* n° 48, du 27 février 1938, apporte des modifications aux principes financiers connus jusqu'à présent ;

b) la compréhension et l'enchaînement des questions spéciales, formant l'objet de la présente recherche, sont possibles seulement si on aborde, brièvement, les problèmes généraux.

Guidé par ces considérations, on comprend aisément l'utilité de l'étude de la dépense publique. Celle-ci née dans la société humaine pour satisfaire les besoins collectifs, est variable selon la mobilité et le contenu de la nécessité pour laquelle elle fut réclamée. Les besoins de sécurité intérieure et extérieure, d'instruction publique, d'amélioration des conditions de la vie, sont soumis, à leur tour, à la fluctuation, d'après le degré de culture et les données géopolitiques du peuple. Tout cela entraîne la relativité de la notion de dépense publique.

Le second caractère de la dépense publique, non moins déterminant dans nos considérations ultérieures, c'est celui de la matérialité. La satisfaction des besoins collectifs se fait, à l'heure actuelle, par l'emploi de la monnaie. Le procédé de *l'impôt en nature*, autrefois en honneur, est tombé depuis longtemps en désuétude. Le fait que l'impôt en nature ne saurait être ni chiffré, ni contrôlé et ni suffisant pour les nécessités croissantes d'aujourd'hui, détermina le règne exclusif de l'emploi de la monnaie.

En outre, la dépense publique présente le trait caractéristique d'être croissante (1), en proportion directe avec la multiplication des besoins collectifs. La tâche qui pèse sur l'administration publique, appelée à veiller à la bonne marche de la société humaine, engendre l'obligation pour celle-là de satisfaire, de plus en plus, les intérêts généraux. Le besoin de transport, de l'industrie, de l'éclairage, de l'armement, de l'instruction publique, provoque autant de charges publiques, destinées à être satisfaites par le denier du membre de la collectivité.

Les trois caractères de la dépense publique rendirent la matière financière assez délicate. La relativité et la matérialité du moyen de satisfaire les besoins collectifs furent susceptibles de divers managements peu honorables pour les gouvernants de la société. L'accroissement continu de la charge publique entraîna nécessairement la contribution matérielle de chaque membre de la collectivité. Ces deux

(1) Pour la France, on donne, à titre d'information, les chiffres ci-dessous capables de nous démontrer le principe de l'accroissement de la dépense publique :

Depuis	Louis XIV	200 millions francs
»	La Révolution	500 » »
»	La Monarchie de Juillet	1 milliard francs
»	Le Second Empire	2 milliards francs
»	La Troisième République ..	3 » »
»	1914	5 » »
»	1930	50 » »

considérations eurent comme suite logique le réveil de la préoccupation du peuple pour les problèmes financiers. Et son premier soin, en la matière, fut la lutte pour la publication d'un acte destiné à rendre compte du montant de l'emploi et du maniement de leurs deniers. Cet acte prit le nom de budget.

Qu'est ce que le budget ?

On dit, habituellement, que le budget c'est l'acte dans lequel sont prévues, autorisées et équilibrées les recettes et les dépenses des administrations publiques, pour une période déterminée. De cette définition résulte trois idées essentielles :

1. Le budget constitue une autorisation du pouvoir législatif, en vertu de laquelle le gouvernement a le droit d'encaisser la contribution des citoyens et de dépenser les fonds mis à sa disposition. A ce caractère du budget est attachée toute l'histoire du régime parlementaire. Celui-ci engagea une lutte acharnée avec les monarques pour la conquête du droit d'imposer les membres de l'Etat. Il n'y eut probablement pas de transformation constitutionnelle, dans le sens démocratique, qui ne trouvât pas sa source dans une mauvaise situation financière ;

2. Le budget, c'est un acte public, par lequel on autorise le recouvrement des recettes et l'exécution des dépenses pour une période déterminée. La publicité du budget consiste en ceci que chacun a le droit de le consulter. Il est tout à fait explicable que tous en prennent connaissance, dès qu'il s'agit de leurs intérêts. Ceux qui contractent avec la personne morale administrative, comme ceux qui contribuent à la charge publique prévue par le budget, ne sauraient avoir confiance dans le pouvoir public si on leur

supprimait le droit de contrôler la marche des opérations budgétaires.

L'autorisation législative est donnée pour un temps précis, habituellement, une année. On choisit un laps de temps, limité à une période courte, poussé par la raison que la prévision des recettes et des dépenses n'est pas possible pour une époque plus longue. La faible faculté mentale humaine, et le déroulement imprévu des événements, contribuèrent à l'émission de cette règle budgétaire. L'annualité du budget est fixée par l'article 3 de la loi de comptabilité publique roumaine, publiée dans le *Journal Officiel* n° 167, du 31 juillet 1929. L'année financière commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars ;

3. Le budget est un acte équilibré. On insiste, théoriquement, beaucoup là-dessus. Il en est malheureusement, tout autrement en pratique. Bien que chaque budget soit composé de manière à totaliser, à la fin des chapitres budgétaires, la somme des recettes et des dépenses au même chiffre, l'équilibre est rompu durant la mise en exécution.

Après avoir vu ce qu'est le budget, il est nécessaire d'aborder le problème de la confection du budget.

Dans sa vie on distingue trois moments importants : la réparation, le vote et l'exécution de l'acte budgétaire.

§ I. — *La préparation du budget*

A l'heure actuelle, le pouvoir exécutif est chargé de la préparation du budget. Cela résulte de l'art. 83, alinéa 1, de la nouvelle Constitution roumaine, qui statue : « Chaque année, les Assemblées législatives règlent les comptes et votent le budget, *sans pouvoir augmenter les dépenses proposées* ». Les ministres et les chefs des administrations

dépendant de l'Etat sont obligés de communiquer au ministre des Finances, au plus tard jusqu'au 1^{er} décembre, toutes les propositions nécessaires pour la confection du budget futur. Ces propositions sont soumises à une commission technique budgétaire, afin de donner son avis. Les ministres pourront préparer leur budget seulement après l'approbation de ladite Commission. Les projets des budgets devront être déposés au ministère des Finances au plus tard le 1^{er} janvier.

Le ministre des Finances, après l'examen minutieux de ces projets au point de vue de l'équilibre budgétaire, demandera toutes les modifications nécessaires à ce sujet. Les projets des budgets retournant chez leurs auteurs, avec les observations du ministre des Finances, serviront à la confection définitive du budget. Celui-ci, accompagné de l'exposé des motifs du ministre intéressé, sera envoyé, de nouveau, au ministère des Finances, dans un délai qui ne peut pas dépasser le 15 janvier.

Le ministre des Finances, en s'appuyant sur les projets définitifs du budget des divers ministères, ainsi que sur son propre budget, rédigera le budget général de l'Etat, avec un exposé des motifs d'ensemble. Le projet de budget général, après l'approbation du conseil des ministres, sera soumis au vote des corps législatifs.

De ce qui vient d'être dit, il en ressort que les organes du pouvoir exécutif ont la lourde tâche de prévoir les dépenses publiques. Cela s'explique par la considération que les administrateurs sont les mieux placés pour connaître les besoins de leurs services. L'initiative en matière budgétaire, après avoir été l'apanage des corps législatifs, appartient actuellement aux ministres et, notamment, au ministre des Finances.

§ II. — *Le vote du budget*

Le projet définitif du budget général ne produit aucun effet ; il constitue une mesure préparatoire en vue du but final, qui est de permettre aux gouvernants de recouvrer et de dépenser les allocations y prévues. C'est le vote du corps législatif qui donne lieu à la naissance juridique de l'acte budgétaire. Les Assemblées, par leur approbation, autorisent le pouvoir exécutif à mettre en pratique ce qu'il a préparé.

A propos du vote de l'acte budgétaire, survient le problème de savoir qui dans le corps législatif a le droit d'autoriser l'application du budget. Le vote appartient-il seulement à une Chambre, à l'exclusion totale de l'autre, ou bien toutes les deux sont-elles sur le même pied d'égalité ? D'après l'ancienne Constitution roumaine, le vote du budget fut la prérogative exclusive de la Chambre des Députés. Le Sénat fut écarté de l'autorisation de l'acte budgétaire. Les raisons ? Il y en eut deux :

1. Les anciennes Constitutions roumaines, celle de 1864 et celle de 1866, enlevèrent le droit au Sénat de se prononcer sur le budget. Ce précédent historique fut également maintenu dans la Constitution du 29 mars 1923 ;

2. On attribua au vote du Sénat un certain retard dans la confection du budget. V. Bratiano, ministre des Finances, lors de l'élaboration de la Constitution du 29 mars 1923, en répondant à l'interpellation du sénateur Hasnas, dit à ce sujet que « si on donne au Sénat le droit de voter le budget, il en résultera un retard nuisible dans l'accomplissement de la tâche de l'administration ».

La nouvelle Constitution roumaine rompt avec ce système. Désormais, d'après l'art. 83 : « *Les assemblées légis-*

latives » sont appelées à donner leur consentement au projet du budget de l'Administration. Le Sénat vote le budget, parce que c'est un corps de techniciens, de spécialistes (1). Il serait dommage — dit-on lors de la promulgation de la récente constitution — qu'on écarte de la discussion du budget précisément ceux qui sont les plus à même de connaître les nécessités des administrés

Quel est le pouvoir des assemblées sur la structure du budget, lors de son vote ? Peuvent-elles modifier le tableau des prévisions préparé par les ministres ? Ou bien les représentants de la nation doivent-ils se contenter de l'approbation du statu quo du projet budgétaire ? C'est la dernière solution qui fut adoptée par le constituant roumain. Le Parlement renonça non seulement à l'initiative en matière financière, mais au droit d'augmenter les dépenses proposées par les ministres. Cela ressort tout aussi bien de l'art. 83 de la Constitution, que de toute l'ambiance du nouveau régime politico-administratif de notre pays : le pouvoir exécutif a la prédominance sur tous les autres organes de l'Etat. On inséra dans la Constitution du 27 février 1938 cette restriction aux droits des corps législatifs, afin de mettre fin au gaspillage employé dans le passé par les représentants du peuple pour gagner son vote. Si l'état de choses se présente ainsi, alors l'acte des Assemblées a plutôt le caractère d'une confirmation que d'une

(1) D'après l'art. 63 de la nouvelle Constitution, le Sénat est composé :
— des sénateurs nommés par le roi, en proportion de la moitié du nombre des sénateurs élus ;
— des sénateurs de droit, en vertu de leur haute situation dans la hiérarchie étatique et ecclésiastique ;
— des sénateurs élus, au vote obligatoire, secret, au scrutin uninominal, dans les conditions établies par la loi électorale, qui est en train d'être élaborée.

La durée du mandat des sénateurs nommés et élus est de 9 ans avec renouvellement triennal.

autorisation. Ce système de vote se rapproche de la pratique parlementaire de la Grande Bretagne.

La technique du vote de l'acte budgétaire est guidée par le grand principe de la spécialité des crédits. Les Chambres ne se contentent pas de mettre à la disposition du gouvernement une somme globale. Le vote *en bloc* des dépenses est interdit par les dispositions légales. L'art. 33, alinéa 8, de la loi de comptabilité publique de 1929 introduit la règle du vote des dépenses par chapitres. Le parlement entend entrer dans les détails, en fixant le crédit affecté à chaque catégorie de dépenses. Par ce fait, le gouvernement a les mains liées et ne peut pas manœuvrer les crédits à son gré.

Une autre règle de technique du vote de l'acte budgétaire nous enseigne que les dépenses doivent être votées avant les recettes. C'est le principe de la priorité du vote des dépenses. Il nous fait savoir qu'à la base de l'économie financière se trouvent les dépenses et l'existence des recettes ne se justifie que par la nécessité de celles-là.

§ III. — *L'exécution du budget*

Une fois le budget voté par les Chambres, celui-ci entre de nouveau dans les mains des administrateurs, cette fois pour sa mise en application. L'exécution du budget, c'est la question générale la plus touchante à notre étude, puisque il faut savoir exactement le moment sur lequel s'exerce le contrôle des dépenses engagées. De là, l'obligation d'y insister davantage.

Dans le déroulement de la dépense budgétaire on distingue ordinairement, quatre opérations : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Ce sont les

moments de l'exécution d'une dépense prévue dans le budget (1).

Qu'est-ce que *l'engagement* ?

L'engagement c'est l'acte juridique qui donne naissance à la créance contre l'administration. L'Etat ne s'oblige pas par le fait que la dépense est inscrite dans le budget ; celle-ci constitue une possibilité pour l'administrateur de faire face à un besoin collectif. La dépense budgétaire se transforme en dette envers l'Etat seulement par l'acte administratif, celui-ci pouvant modifier ou créer une situation juridique. La manifestation de volonté de l'administrateur, qu'elle soit concrétisée dans un acte de gestion ou dans un acte d'autorité, entraîne certains effets juridiques, dont l'expression financière est l'engagement.

Qui fait l'engagement ? Les membres du pouvoir exécutif sont chargés de la conclusion de l'engagement. Pour les administrations centrales, ce sont les ministres ou leurs délégués ; pour les régions (2), l'engagement appartient aux résidents royaux, et pour les communes, ce sont les maires.

(1) Il y a des auteurs qui admettent un autre acte important dans l'exécution de la dépense. Arthur Girault, dans son *Manuel de législation financière*, Paris, 1928, à la page 130, nous dit : « La seconde fonction de l'ordonnateur est de constater la dette et de la liquider. Ces deux opérations, souvent confondues sous la dénomination unique de liquidation, sont cependant théoriquement distinctes ».

(2) La nouvelle organisation administrative locale de notre pays, inaugurée par la loi du 14 août 1938, comprend les suivants démembrements de l'Etat, doués de la personnalité juridique :

a) La région — en roumain « tzinout ». — Conformément à l'art. 53 de la loi administrative, le territoire de la Roumanie se divise en 10 régions, ayant chacune comme organe, un résident royal et son conseil. Ceux-ci ont les attributions suivantes :

— d'exécuter les mesures d'intérêt général, ordonnées par le pouvoir central ;

— de prendre des mesures déconcentrées des ministères ;

— de satisfaire les nécessités locales.

b) La Commune constitue la seconde unité administrative ayant la personnalité juridique.

On remarque que les départements n'ont plus de personnalité juridique ; ils restent seulement des organes de contrôle et d'intermédiaires entre les deux unités administratives.

L'engagement doit respecter certaines règles financières, dont le mépris entraîne la responsabilité de l'administration, prise dans son sens large. Tout d'abord, le principe de la spécialité budgétaire ne peut être méconnu. L'administrateur ne saurait ni engager les dépenses de l'exercice budgétaire pour les nécessités d'un autre, ni employer les allocations d'un ministère pour les besoins d'un autre et ni virer les dépenses d'un chapitre pour la satisfaction d'un autre. Ces règles sont prévues par l'article 65 de la loi de Comptabilité publique roumaine. Tout contrevenant à cette règle sera déféré au jugement de la Cour des Comptes. Quoique le virement fût interdit par le principe de la spécialité, on admet que dans les limites d'un chapitre budgétaire le transport de la somme soit possible. Cette exception ressort :

a) de l'art. 33 de la loi de comptabilité qui prévoit que le budget est voté par chapitres. L'art. 65 alinéa 2 n'a pas tenu compte des innovations apportées par l'art. 33 de la loi de comptabilité ;

b) de la circulaire envoyée par le ministère des Finances aux départements ministériels les invitant à remplir certaines conditions pour chaque demande de virement. Le directeur de la comptabilité du ministère, après avoir fait un examen sérieux, doit certifier que les sommes proposées pour être annulées dans un article et employées dans un autre ne sont plus nécessaires aux besoins du service pour lequel elles furent votées. Le rapport du directeur de la Comptabilité a besoin d'être confirmé par le *visa du conseiller-contrôleur*.

En outre, le virement est admissible pour certaines administrations publiques. A propos de la question des attribu-

tions du conseiller-contrôleur, on aura l'occasion d'y insister davantage. Ici il suffit qu'on y fasse mention.

Une seconde règle, en la matière, est celle qui précise que l'engagement d'une dépense publique doit se faire dans les limites des crédits budgétaires. L'art. 79, alinéa 2 de la loi de comptabilité prévoit : « Les ministres ne peuvent pas, même sous leur responsabilité, dépenser ou contracter au delà des crédits ouverts. » Le respect de ce principe est tant dans l'intérêt de l'autorité publique que dans celui de l'administré. Par ce moyen, l'administration évite les crédits additionnels et le particulier, en entendant par celui-ci chaque individu qui joue le rôle de créancier de l'Etat, est mis à l'abri de toute chicane de la part de l'administrateur. Le fournisseur de l'Etat sait que la règle précitée lui garantit la somme nécessaire au paiement de son service.

La troisième règle capitale fait borner l'engagement de l'administrateur à une période déterminée. L'art. 80 de la loi de comptabilité fixe le temps dans les limites duquel l'administrateur a la faculté d'engager les finances publiques pour une année financière. On y excepte les contrats de concession, de ferme, de bail, de construction, d'entretien et de réfection, d'approvisionnement en combustible et en fourrage, d'équipement et de munition de guerre. Pour cette énumération limitative, les engagements peuvent dépasser les limites d'une année financière, mais avec le consentement du ministre des Finances. Cependant il faut prendre garde ; ce ne sont que des exceptions qui n'abrogent pas le principe de l'annalité.

Même dans les limites de l'année budgétaire, l'engagement ne peut pas être conclu à n'importe quel moment. On prévoit des règles à cette égard. Ainsi l'art. 36 de la loi de comptabilité décide que les engagements réclamés par les

travaux qui doivent être exécutés jusqu'au 15 mars de l'année financière en cours, ne peuvent pas être conclus après le 1^{er} février de la même année.

Les engagements nécessités par des travaux qui peuvent être exécutés immédiatement, sont prolongés jusqu'au 15 mars. Pour les besoins urgents ou d'intérêt général, l'engagement est permis jusqu'au 31 mars, mais avec l'approbation expresse du ministre des Finances.

La seconde opération de l'exécution du budget, *c'est la liquidation*. L'acte par lequel l'administrateur constate l'existence des droits acquis par un tiers envers l'Etat, prend le nom de liquidation. Un particulier, qui s'arroge le droit d'avoir une créance contre l'autorité publique, doit présenter toutes les pièces nécessaires pour la prouver. Les actes justificatifs sont très nombreux et divers, suivant la nature du fait accompli. Ainsi pour les dépenses de personnel sont réclamées les pièces suivantes : un tableau nominatif, qui comprend le nom et prénom du fonctionnaire, le grade et le service, la durée et la nature du service, le montant du traitement brut et net. Pour les dépenses de matériel sont nécessaires : des copies de la décision d'engagement, des procès-verbaux qui constatent le fait accompli, la facture des fournisseurs et le récépissé du chef du dépôt de conservation des matériaux. Tous ces actes sont annexés à un bordereau énumératif.

Qui fait la liquidation ? L'art. 115 de la loi de comptabilité est catégorique à ce sujet. C'est le ministre ou son délégué qui a la charge de donner la décision par laquelle s'établissent les droits en faveur des créanciers de l'Etat. C'est là ce que nous enseigne la disposition légale. Mais la pratique nous fait savoir que c'est le comptable qui exécute la liquidation. La coutume écarte la loi.

La troisième phase de l'exécution du budget, c'est *l'ordonnancement*. Celui-ci constitue l'opération par laquelle l'administrateur ordonne le paiement de la créance contre l'Etat. Le titre qui donne droit au tiers à la délivrance du montant de sa créance, porte le nom *d'ordonnance de paiement*. Celle-ci est délivrée par l'administrateur qui, pour cette fonction, est connu sous la dénomination *d'ordonnateur*. La législation financière roumaine traite de deux sortes d'ordonnateurs : primaires et secondaires. Les premiers sont les ministres, dont l'acte émis par eux s'appelle ordonnance de paiement. Les seconds peuvent être les chefs de services, ou des résidents royaux délégués par l'un des ministres pour l'ordonnancement d'une somme à la charge du budget du département ministériel correspondant. L'acte émis par l'ordonnateur secondaire prend le nom de *mandat de paiement*.

L'opération d'ordonnancement, comme celle de la liquidation, soulève la question de savoir quel est le moyen à employer par le créancier d'arriver à ses droits, au cas où l'administrateur refuse d'ordonnancer ou de liquider la dette de l'Etat. Est-il à la disposition du ministre ou bien peut-il s'adresser à la justice ? Et s'il a le droit de se prévaloir devant le pouvoir judiciaire, quelles sont les juridictions compétentes ? Dans la législation roumaine il n'y a pas un texte exprès à cet égard (1). Alors nous sommes obligés de puiser dans les dispositions légales générales. Nous pensons que l'art. 1^{er} de la loi concernant l'organisation du contentieux administratif du 23 décembre 1925 est

(1) En France, l'art. 152 de la loi du 5 avril 1884 décide : « s'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement ordonnancée et liquidée, il serait prononcé par arrêté du préfet ou du sous-préfet. L'arrêté ainsi pris tient lieu du mandat du maire. »

En ce qui concerne le refus de liquidation, l'art. 3 de la loi du 17 juillet 1900 prévoit le moyen d'arriver à la constatation de la dette envers l'Etat.

applicable en l'espèce. En vertu de cet article, celui qui se considère lésé par la mauvaise volonté de l'administration publique qui refuse de résoudre sa demande relative à un droit, peut en appeler aux instances judiciaires compétentes. Quelles sont celles-ci ? La compétence en matière de contentieux administratif appartient aux Cours d'appel et, en dernier ressort, à la Cour de cassation.

De tout cela résulte, donc, que le créancier, qui se voit refuser la liquidation et l'ordonnancement de sa prétention, a le droit de déférer l'administration publique au jugement des instances de contentieux administratif.

Le créancier de l'autorité publique une fois muni de l'ordonnance ou du mandat de paiement se présente à la caisse publique pour se faire payer. Alors entre en scène une autre opération de l'exécution du budget : *le paiement*. Jusqu'ici il s'agissait d'un droit de l'administration publique ; avec le moment de paiement, le droit de l'Etat se transforme en obligation envers le particulier muni de titre de paiement. Le payeur, avant de procéder à l'acquittement du montant prévu dans l'ordonnance, s'assure de la régularité de l'acte présenté. Il examine minutieusement l'ordonnance de paiement, afin de voir si elle remplit toutes les dispositions prévues par la loi de comptabilité. Ensuite, le payeur contrôle l'identité du titulaire du mandat ou de l'ordonnance de paiement.

De ces quatre opérations précitées, l'essentielle pour les développements ultérieurs de notre étude est, sans doute, l'engagement de la dépense. Le contrôle des dépenses engagées s'applique sur le premier moment de l'exécution de la dépense publique. Ou, pour mieux dire, le contrôle s'exerce sur la dépense budgétaire avant qu'elle soit engagée par l'administrateur. La décision exécutoire, qui

entraîne la dépense publique de l'administration, est soumise à l'examen financier du contrôleur avant qu'elle engendre une situation juridique.

PREMIÈRE PARTIE

Le contrôle des dépenses engagées
auprès des administrations centrales

Livre premier

Considérations générales

TITRE PREMIER

LA DEFINITION ET LA NECESSITE DU CONTROLE

CHAPITRE PREMIER

Aperçu historique

Le problème historique de notre étude est nécessaire, parce qu'il nous montre l'ambiance dans laquelle le contrôle des dépenses engagées prit naissance et son évolution parcourue jusqu'à son statu quo d'aujourd'hui. Dans la vie de ce contrôle, on peut distinguer trois périodes, caractérisées par des traits propres à chacune d'entre elles. La première s'écoule de 1864 à 1923 ; la seconde commence en 1923 et finit en 1929, et la troisième apparut dans l'année 1929. Les variations dans la structure et dans l'efficacité du contrôle des dépenses engagées, nous pousse à faire cette division tripartite.

SECTION I. — PREMIÈRE ÉPOQUE : DE 1864 A 1923

L'histoire du contrôle des dépenses engagées remonte assez loin, bien qu'en ce temps-là il ne s'agisse pas d'une institution semblable à celle d'aujourd'hui. Mais nous choisissons ce début d'histoire, parce qu'on trouve même dans cette période des cas où le contrôle dût s'appliquer avant l'engagement de la dépense.

Il est vrai qu'en cette époque le contrôle financier *a posteriori* fut prédominant. Il s'exerça tout d'abord par la Cour des Comptes. Cette institution, créée le 24 janvier 1864, eut une double compétence :

- 1) celle d'un organe juridictionnel sur les comptes ;
- 2) celle d'un contrôle sur les ordonnateurs, lors de la vérification des comptes. Lorsqu'elle trouvait des irrégularités dans la gestion des administrateurs, la question était portée devant le corps législatif.

Le parlement exerça également un contrôle *a posteriori*, lors de l'examen des déclarations présentées par la Cour des Comptes. L'Assemblée des Députés vota, à cette occasion, la loi de comptes. Le contrôle parlementaire fut plutôt théorique. Il n'y eut qu'un seul cas de condamnation de ministre pour viol de la loi de comptabilité, en 1888.

Même à cette époque, l'idée d'un contrôle préventif essaya de percer. Ainsi, en 1895, lors des débats sur la loi concernant la réorganisation de la Cour des comptes, fut discutée la nécessité d'un tel contrôle. Un frein à l'engagement des allocations qui pouvaient dépasser les possibilités parut utile. Mais le ministre des Finances d'alors, Ménélas Ghermani, rejeta le projet d'un contrôle des dépenses engagées. Il est intéressant de connaître son opinion sur cette réforme. Ces critiques furent les suivantes :

« Tout d'abord il (le contrôle préventif) apporte une grave atteinte au principe de la responsabilité ministérielle et diminue l'action d'autorité du pouvoir exécutif. Le régime parlementaire suppose la responsabilité ministérielle ; celle-ci est supprimée si on admet que la Cour des comptes a le droit d'empêcher une dépense, jugée par le ministre comme étant urgente et nécessaire, même sans crédit budgétaire. »

Une seconde objection, soulevée par Ménélas Ghermani, fut la suivante : La Cour des comptes a comme attribution essentielle les jugements des comptes. Or, comment pourrait-elle être libre dans ses examens, si elle est liée par le contrôle *a priori* ?

« Le troisième inconvénient de ce système — continue notre ancien ministre des Finances — consiste dans les retards apportés au service de l'ordonnancement ; ceux-ci entravent non seulement la marche régulière du service, mais sont, parfois, préjudiciables aux intérêts du trésor. En effet, il est arrivé que les créanciers de l'Etat, lésés par le retard de l'ordonnancement, ont saisi les tribunaux, qui leur ont accordé des dédommagements. »

Le critique ne se contenta pas des objections précitées. Il observa que l'introduction du contrôle des dépenses engagées entraîne un personnel plus nombreux, ce qui constitue des charges nouvelles. Celles-ci sont supportées également par les membres de l'Etat, qui voient ainsi leurs contributions augmentées.

Ces objections eurent pour résultat l'abandon de cette forme de contrôle préventif qui se rapprochait de celle d'aujourd'hui. Mais on ne saurait nier qu'il n'y eut dans cette phase, des règles relatives au dépassement des crédits budgétaires. Le législateur d'alors se préoccupa d'établir

certaines principes concernant l'interdiction de l'engagement au delà des crédits fixés par le parlement. Ainsi :

a) l'art. 60 de la loi de comptabilité publique, publiée dans le *Journal Officiel*, n° 260, du 21 février 1907, préconisa l'interdiction d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires qui dépassent le fonds de crédits qui leur était affecté. Par cette mesure, les administrateurs furent obligés d'accommoder leurs dépenses d'après les revenus ;

b) pour les grands travaux, qui réclamèrent de grosses dépenses une autorisation du corps législatif fut nécessaire. La loi détermina les ressources financières destinées **au paiement des dépenses**. Grâce à ce procédé, le parlement eut la possibilité de contrôler l'emploi des deniers publics ;

c) une loi, datant du 1^{er} avril 1911, prévoit l'obligation d'engager les dépenses dans les limites des crédits alloués. Si l'administrateur dépassait les crédits ouverts ou engageait des travaux publics sans avoir les allocations nécessaires, la loi précitée mettait en jeu sa responsabilité. Le comptable, qui accomplissait toutes les formes de l'engagement sans crédit, était susceptible de destitution.

Les mesures précitées, prises par le pouvoir législatif pour empêcher les irrégularités des ordonnateurs et des comptables, ne constituent sûrement pas un contrôle préventif, car leurs effets se produisaient après la consommation de la dépense publique. Mais, cependant, elles sont un indice qui nous révèle qu'à cette époque le législateur était déjà préoccupé par l'idée d'entraver le dépassement des crédits, qui avaient de fâcheuses répercussions sur l'économie générale du pays et, surtout, sur les finances publiques.

SECTION II. — DEUXIÈME ÉPOQUE : DE 1923 A 1929

Après l'unification politique de notre pays, se posa le problème de la réorganisation totale de la nouvelle Roumanie. Cette mesure demandait des crédits. D'autre part, le régime politique, bien que copié sur celui des pays d'existence millénaire, laissa s'engager des dépenses sans aucune règle d'économie financière. Cet état de choses donna naissance aux crédits additionnels. Le législateur constituant de 1923 comprit tout de suite les difficultés de la situation financière du nouvel Etat. C'est pourquoi il inséra dans la Constitution de 1923 un article concernant le contrôle préventif.

En effet, l'art. 115 du chapitre IV de la Constitution de 1923, prévoit : « le contrôle préventif et celui de la gestion des revenus et des dépenses de l'Etat sera exercé par la Cour des comptes ». De cette disposition il s'ensuit donc que le contrôle des dépenses engagées est d'ordre constitutionnel.

Mais, malgré l'insertion de l'art. 115 dans la Constitution de 1923, le contrôle préventif ne fut organisé par aucune loi spéciale dans sa forme d'aujourd'hui : Le règne du contrôle *a posteriori* subsista encore. Mais à côté de celui-ci, on trouve quelques principes avant-coureurs du contrôle des dépenses engagées. Ainsi :

1) les chefs de la direction de comptabilité des administrations publiques tenaient certains registres d'engagement, dans le but d'y consigner tous les actes de l'administrateur qu'engageaient les finances publiques. Ces registres avaient un rôle d'information, chaque fois que l'administrateur en sentait la nécessité. Par ce moyen, le chef de l'administration publique pouvait être au courant de ce

qu'il avait à sa disposition. Mais il ne faut pas s'y tromper. Les indications du registre d'engagement n'obligeaient jamais l'administrateur à engager les dépenses dans les limites des chiffres donnés. Il pouvait dépasser les disponibilités indiquées par le chef de la direction de comptabilité, ayant toujours eu la conviction que le corps législatif lui accorderait des crédits additionnels ;

2) parfois, l'administrateur demandait au chef de la comptabilité son avis sur l'existence des fonds. Cela arrivait soit lorsque le ministre craignait un refus d'ouverture des crédits de la part du parlement, soit lorsque l'administrateur voulait esquiver une demande persévérante de subventions, de quelque nature que ce soit. Même en pareilles occasions, l'avis du chef de la comptabilité était facultatif ; l'administrateur avait la liberté de la demander et, une fois donné, il ne l'obligeait pas ;

3) on remarque, dans cette époque, une confusion regrettable des agents chargés de l'exécution du budget. Le chef de la comptabilité avait pour tâche de conserver le registre d'engagement et il jouait, le cas échéant, le rôle du contrôleur des dépenses engagées. Par ce fait, on méconnaissait le principe de l'existence d'un fonctionnaire spécial pour chaque opération financière importante, afin que soient garanties l'indépendance et l'impartialité dans la gestion publique.

De ce qui vient d'être dit, il ressort que le contrôle préventif n'était pas organisé dans la forme actuelle, à cette époque. Mais on ne pourrait nier que, dans certains cas, existait un commencement d'examen a priori de l'acte administratif. C'est seulement en l'année 1929, que le contrôle des dépenses engagées prend son organisation d'aujourd'hui.

SECTION III. — TROISIÈME ÉPOQUE : A PARTIR DE 1929

Avec l'année 1929, une importante pléiade de docteurs et d'hommes d'Etat attribuait la désorganisation économique de notre pays à la mauvaise gestion des deniers publics. Les finances — disaient ceux-là — ont une influence considérable, directe et immédiate sur l'ordre et le progrès économique de la nation.

Cette conception coïncidait avec l'effort du gouvernement d'alors pour assainir l'économie du pays. En effet, on voulait mettre fin à la désagrégation économique de l'Etat. Et cela par le moyen d'une monnaie saine. Une mauvaise monnaie avait entraîné l'économie roumaine au bord de l'abîme. L'inflation de la monnaie, avec toutes ses fâcheuses répercussions sur la structure économique du pays, était due, d'une part, aux nouvelles nécessités réclamées par l'unification de la Roumanie et, d'autre part, à la pratique d'une démocratie mal comprise, dont les représentants, pour capturer et conserver les voix des citoyens, se prêtaient à de grosses dépenses publiques, qui s'exagéraient parfois en de véritables gaspillages.

A partir de 1929, cet état de choses cessait et une nouvelle politique économique commençait à s'établir. On estimait qu'il fallait avant tout assainir la monnaie et la rendre stable. De là, l'idée de stabilisation monétaire. Pour avoir une couverture stable de la monnaie, les dirigeants d'alors firent appel aux devises étrangères, et se les procurèrent par deux emprunts atteignant une somme totale de 24 milliards et 369 millions de lei.

Mais il ne suffit pas d'avoir, au moment de l'opération de stabilisation, une monnaie forte ; il faut *la maintenir* dans cet état. Et le moyen de veiller à la stabilisation des

billets de banque c'est, tout d'abord, l'équilibre budgétaire. Celui-ci, à son tour, peut être obtenu soit par l'économie des dépenses, soit par l'augmentation du revenu national. Le second procédé pour équilibrer le budget ne fut pas possible en notre pays, étant donnée sa courte existence indépendante, et ensuite, la nécessité de tout refaire. Alors on s'arrêta au second moyen : la diminution des dépenses publiques.

Et le frein à l'augmentation des dépenses on le chercha dans l'introduction du système du contrôle préventif. Celui-ci, s'exerçant avant que la dépense soit née, constituait un instrument efficace contre le désir de gaspillage des gouvernants.

Ainsi, la conception de l'entravement de la désorganisation des finances publiques trouva l'ambiance nécessaire pour permettre la naissance du contrôle des dépenses engagées. Celui-ci, créé en 1929, existe même aujourd'hui à peu près dans la même forme ; il a subi peu de changements. Dans la suite, à propos de son organisation, on verra en quoi il a changé.

A partir de 1929 plusieurs dispositions viennent réglementer l'organisation et le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées. Tout d'abord, ce sont les articles 40 à 54 de la loi de comptabilité publique roumaine, publiée dans le *Journal Officiel* n° 167, du 31 juillet 1929, et les articles 18 et 19 de la loi concernant la réorganisation de la Cour des comptes, publiée dans le même *Journal Officiel*, puis l'article 17 du décret-loi concernant certaines mesures financières urgentes et exceptionnelles, publié dans le *Journal Officiel*, n° 76, du 1^{er} avril 1938. Ces articles regardent l'organisation et le fonctionnement du contrôle préventif auprès des administrations centrales.

Mais il y a toute une série de dispositions légales qui traitent du contrôle des dépenses engagées auprès des autorités publiques locales. Ce sont les articles 479 à 482 de la loi d'organisation des unités administratives locales, publiée dans le *Journal Officiel*, n° 170, du 3 août 1929; la loi des finances locales publiée dans le *Journal Officiel*, n° 88, du 14 avril 1933 ; l'article 212 de la loi administrative, publiée dans le *Journal Officiel*, n° 73, du 27 mars 1936; et enfin l'article 179 de la loi concernant l'organisation des administrations locales, publiée dans le *Journal Officiel*, n° 187, du 14 août 1938.

La nouvelle Constitution roumaine, publiée dans le *Journal Officiel*, n° 48, du 27 février 1938, mentionne également l'organisation du contrôle des dépenses engagées, dans l'article 84 : « Le contrôle préventif et celui de gestion de tous les revenus et dépenses de l'Etat, s'exercera par la Haute Cour des comptes. »

Les textes des lois énumérés plus haut organisent un véritable contrôle préventif. Ses traits caractéristiques sont les suivants :

1) il est exercé par des fonctionnaires indépendants de l'administrateur, qui font partie des membres de la Cour des comptes et que l'on nomme *conseillers-contrôleurs*. En outre, il y a une *Commission permanente dite des économies* qui applique également un visa financier sur l'acte de l'administrateur ;

2) l'examen fait par ces organes concerne la proposition d'engagement de l'administrateur. En d'autres termes, il s'applique sur la manifestation de volonté de l'administration avant que celle-ci produise des effets juridiques. Cela nous montre que le contrôle *préventif* s'exerce, avant la consommation de la dépense publique ;

3) l'examen du conseiller-contrôleur regarde seulement la légalité, au point de vue financier, de l'acte administratif. Il se désintéresse complètement de l'opportunité, de l'urgence ou de la nécessité de la décision exécutoire de l'administrateur. C'est pourquoi ce genre de contrôle est purement *financier*. Toutefois, il faut noter que récemment le législateur a attribué à la Commission permanente des économies le droit d'examiner l'opportunité, l'urgence et la nécessité de la dépense. Mais, comme on le verra dans la suite, ce contrôle est peu efficace, attendu que son existence est due à une loi financière, votée, suivant les dispositions de l'ancienne constitution roumaine, seulement par la Chambre des Députés. De là, la résistance de certaines administrations publiques à l'exercice du contrôle de la Commission permanente des économies ;

4) pendant cette période existe l'obligation de soumettre chaque acte administratif au contrôle du conseiller et de la Commission des économies. L'administrateur n'a pas la liberté de demander le visa financier à son gré, comme le cas s'est produit dans la période précédente. Pour que la décision exécutoire, qui entraîne une dépense publique, ait de l'effet à l'égard de l'administration, elle doit être soumise au contrôle financier ;

5) à partir de 1929, s'établit une distinction bien nette entre les divers fonctionnaires appelés à l'exécution du budget. A cet égard, l'art. 482 de la loi administrative du 3 août 1929 se prononce ainsi : « Les services devront être organisés de telle manière que l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses s'exécutent par des fonctionnaires distincts. » La disposition précitée fait faire un grand pas à l'évolution de la matière budgétaire.

taire, car l'on est à l'abri de toute crainte d'une manœuvre suspecte de la part de l'administrateur.

Par ce bref exposé historique on constate que dans la première phase du contrôle préventif, il ne s'agit pas d'un examen financier général des actes administratifs engageant les budgets ministériels ou locaux. Des opérations administratives sporadiques y furent soumises. Dans la seconde période on trouve des dispositions légales mais sans application pratique. C'est seulement dans la troisième qu'on fait connaissance avec le vrai contrôle des dépenses engagées, dont l'étude sera faite dans les pages suivantes.

CHAPITRE II

Terminologie et définition du contrôle

SECTION I. — LE PROBLÈME DE LA TERMINOLOGIE DU CONTROLE
DES DÉPENSES ENGAGÉES

Il est bon au début de chaque étude de se prononcer sur la terminologie de la notion qui fait l'objet de notre recherche. On se rend compte que cette question est une des plus délicates, à cause d'une certaine dose, soit de subjectivisme, soit d'ignorance. Mais cela ne doit pas nous décourager, ni embrouiller ; tout au contraire, la précision nette du terme est de nature à éclairer le développement ultérieur de notre étude.

La raison qui nous pousse à préciser, brièvement, le nom de contrôle des dépenses engagées tient, tout d'abord, au caractère propre du problème tel qu'il se présente dans la législation roumaine. En effet, si l'on jette un coup d'œil sur les textes concernant le contrôle des dépenses engagées, on aperçoit tout de suite la grande fluctuation du législateur en cette matière. Cela entraîne la fatigue de ceux qui osent étudier le problème. Ainsi, la nouvelle constitution roumaine emploie le terme de *contrôle préventif*. De même, l'art. 40 de la loi de comptabilité publique roumaine nous fait connaître la dénomination de *contrôle préventif*.

Mais, dans d'autres textes, on rencontre de nouvelles dénominations. Ainsi, dans le programme de stabilisation monétaire établi par le gouvernement roumain et publié dans le *Journal Officiel*, n° 30 bis, du 7 février 1929, à la page 981, on trouve ce qui suit : « Dans le but d'améliorer

le contrôle préventif d'engagement des dépenses, un contrôleur de l'engagement des dépenses... » On remarque l'emploi du terme le *contrôle préventif de l'engagement*. Il est superflu de citer d'autres expressions ; elles aboutissent à la conclusion que la législation roumaine ne consacre pas une seule dénomination à l'opération du contrôle sur la proposition d'engagement de l'administrateur.

L'instabilité du nom de cette notion vient de ce qu'au début le législateur n'était pas fixé sur le sens du contrôle financier. Plus tard, il s'arrêtait à la dénomination de *contrôle préventif*. Pourquoi ? L'explication nous est donnée par le rôle du conseiller-contrôleur. Celui-ci a, comme il » en sera parlé, deux attributions, en tant qu'organe de contrôle. Premièrement, le conseiller met son visa sur la proposition d'engagement de la dépense publique ; secondement, il exerce, lui aussi, un contrôle sur l'ordonnance, soit de paiement, soit de délégation. De sorte que le législateur a bien choisi l'expression de contrôle préventif. De ces deux attributions du conseiller-contrôleur, la première formera seulement l'objet de notre étude : le contrôle des dépenses engagées.

Cette dernière expression se trouve enracinée dans la plus grande partie de la doctrine roumaine et étrangère. Par déférence pour ces auteurs financiers, j'emploie aussi la dénomination de *contrôle des dépenses engagées*. Mais, il faut avouer, qu'elle n'est pas exacte. Pourquoi ? Parce que l'expression de contrôle des dépenses engagées, signifie l'application du visa de conseiller-contrôleur après l'engagement de la dépense. Or, en réalité, les choses ne se passent pas ainsi. Le contrôle s'exerce sur la proposition d'engagement. En d'autres termes, le visa du conseiller-

contrôleur s'appose sur l'acte administratif avant que celui-ci ne produise un rapport juridique entre l'administration et le tiers. De là, il s'ensuit qu'on devrait nommer cette sorte d'institution : *le contrôle sur la proposition d'engagement de la dépense*. Mais dans la pratique, la dénomination de contrôle des dépenses engagées s'est fait droit de cité, et nous nous y soumettons.

SECTION II. — DÉFINITION ET ÉLÉMENTS DU CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

Malgré la grande difficulté d'une telle définition, il est indispensable de la donner, pour comprendre plus aisément la structure juridique du contrôle des dépenses engagées. On dit, d'habitude, que celui-ci est l'acte écrit, par le moyen duquel certains fonctionnaires, déterminés par la loi, examinent, au point de vue de la légalité financière et de l'opportunité, les propositions des administrateurs qui engagent les finances publiques.

Il y a, dans cette définition, des éléments de forme et des éléments de fond.

1. Les éléments de forme du contrôle des dépenses engagées sont : 1) qu'il doit émaner de fonctionnaires déterminés par la loi et 2) qu'il s'exécute avec l'accomplissement de certaines formes.

1) Il émane de fonctionnaires déterminés par la loi. Le contrôle des dépenses engagées des administrations centrales s'exécute par les conseillers-contrôleurs, qui sont membres de la Cour des comptes. Pour chaque département ministériel, il y en a un. Au besoin, le contrôleur peut être aidé par d'autres fonctionnaires.

Le contrôle des dépenses engagées des administrations centrales s'exerce également par la Commission permanente des économies, dont l'attribution est très importante. On remarque donc que l'acte d'un ministre qui veut engager les finances publiques est soumis à deux contrôles financiers.

Le contrôle des dépenses des budgets locaux est appliqué par les chefs de la comptabilité. En ce sens, se prononce l'art. 179 de la loi administrative du 14 août 1938. Les chefs de comptabilité pour les communes rurales sont les « notari » — secrétaires communaux —. Par conséquent, ce sont eux qui appliquent le visa sur la proposition d'engagement du maire.

Il va de soi que les personnes énumérées ci-dessus ont seulement le droit d'exercer le contrôle des dépenses engagées ; tout autre fonctionnaire est incompétent.

2) L'accomplissement de certaines formes. A l'occasion de l'exercice du contrôle des dépenses engagées, il n'y a pas de formes sacramentelles. Mais, tout de même, quelques conditions sont indispensables afin de rendre efficace l'acte de contrôle du conseiller-contrôleur, acte connu sous le nom de *visa*. Ainsi :

a) le visa doit être écrit. On n'admet pas qu'on exerce un contrôle verbal, tacite ou par téléphone. On comprend aisément la nécessité de cette condition de forme, si on songe aux importants effets que le contrôle des dépenses engagées produit sur les finances publiques ;

b) le visa ne doit pas être motivé. On applique sur la proposition d'engagement des dépenses publiques émanée des ministres tout simplement le mot « visé ». Tout récemment, quelques préfets ont imposé aux chefs de comptabilité des communes rurales l'obligation d'appliquer un visa motivé.

Celui-ci est ainsi conçu : « Engagé à l'art..., de l'exercice budgétaire 193.../.... ».

Mais si le visa du conseiller-contrôleur ne doit pas être motivé lorsqu'il admet l'engagement de la dépense budgétaire, la situation est différente lorsqu'il s'agit d'un refus du visa. Alors, il devient nécessaire que l'acte du conseiller soit motivé, en montrant pourquoi l'engagement de la dépense publique n'est pas possible. Cette mesure s'explique par le fait que le refus de visa entraîne une grande série de conséquences, que nous verrons dans la suite ;

c) le visa exige qu'il soit soussigné par le contrôleur. La règle de compétence *rationae persona* le prétend. Le principe que le contrôle des dépenses engagées peut être appliqué seulement par les personnes déterminées par la loi, entraîne l'obligation de signer le visa par celui qui l'avait apposé ;

d) le contrôle est préalable à l'engagement. On applique le visa non pas sur l'acte juridique de l'administrateur, car, en pareil cas, la créance contre l'autorité publique est née, mais sur la *proposition d'engagement*. C'est-à-dire, avant que la dette contre l'Etat ne se produise.

e) l'exercice du contrôle est obligatoire sur chaque proposition d'engagement. En d'autres mots, le visa doit être apposé sur les actes administratifs chaque fois qu'ils entraînent une dépense budgétaire. On fait exception pour les dépenses nécessitées par les fournitures de bureau, qui sont contrôlées une fois pour toutes (art. 45, alinéa 2, de la comptabilité publique).

II. — Eléments de fond du contrôle des dépenses engagées. — Outre les éléments de forme du contrôle, qui viennent d'être étudiés, il existe aussi des éléments de fond :

1) par le visa appliqué sur les actes administratifs entraînant une dépense publique, on examine la légalité, au point de vue financier de la décision exécutoire du ministre.

Tout d'abord, il est nécessaire qu'on sache que le visa du conseiller-contrôleur ne s'exerce pas sur tous les actes administratifs. Bien plus, il ne s'applique même pas sur toutes les décisions exécutoires qui entraînent des dépenses budgétaires. Ainsi, font exceptions au contrôle des dépenses engagées :

a) les dépenses qui sont engagées en vertu de la loi. Une grande série de dépenses entre dans cette catégorie : les appointements des fonctionnaires, certains contrats de travaux publics approuvés par le parlement (contrat-loi) ; certaines subventions, la dette publique, les pensions viagères. Sur ces dépenses les administrateurs ont pour rôle de vérifier leur montant et d'ordonner leur exécution. A cet effet, ils donnent les instructions aux comptables ;

b) en outre, il y a des dépenses engagées par la justice. Les instances ordinaires ou spéciales émettent un titre en vertu duquel l'Etat devient débiteur. C'est le cas de la condamnation pour dommage, de l'établissement des pensions, etc. Les dépenses sont engagées par l'arrêt de justice ; les administrateurs doivent se contenter de la liquidation et de l'ordonnancement.

S'il y a des actes administratifs qui obligent le budget, et, cependant, échappent au visa du conseiller-contrôleur, à plus forte raison s'y sont soustraites les déclarations de volonté qui n'entraînent aucune dépense publique. On comprend dans cette rubrique :

a) les actes d'autorité, par lesquels l'administrateur agit comme puissance publique et n'engagent pas les finances.

On ne demande le visa lorsqu'il s'agit du pouvoir réglementaire de l'autorité publique.

En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique on demande le visa. L'opération par laquelle l'administration procède à l'acquisition forcée d'un immeuble, oblige les finances de l'Etat, et par conséquent, doit être contrôlée par le conseiller. La jurisprudence roumaine est catégorique : « On ne peut engager les dépenses pour l'expropriation pour cause d'utilité publique sans les allocations budgétaires nécessaires ; la nullité des engagements sans crédit peut être invoquée, outre l'autorité expropriante, par les intéressés. (Comité Central de Révision (sorte de tribunal administratif) Chambre II. Arrêt 286 du 14 juillet 1932, publié dans la revue Répertoire de Jurisprudence administrative, 1933) ;

b) les actes de gouvernement qui, d'après l'art. 2 de la loi sur l'organisation du contentieux administratif du 23 décembre 1925, sont « toutes les mesures prises pour la protection de l'intérêt général concernant l'ordre public, la sûreté interne et externe de l'Etat ou d'autres nécessités d'ordre supérieur », et puis suit une énumération de celles-ci. Le caractère politique des actes de gouvernement exclut la possibilité de contrôle ;

c) toutes les mesures préparatoires d'une décision administrative échappent au visa du conseiller-contrôleur, puisqu'elles ne produisent aucun effet juridique. Les avis des conseils consultatifs, les enquêtes, les rapports, les référés, qui ne servent qu'à l'émission de la décision exécutoire finale, ne se soumettent pas au contrôle préventif.

Les actes administratifs qui peuvent se soumettre au visa du conseiller-contrôleur, sont examinés au point de vue du respect des dispositions légales financières. Le con-

seiller-contrôleur doit s'assurer que les prescriptions, qui ont comme but de protéger les deniers publics, sont rigoureusement exécutées ; car il est le gardien des contributions des citoyens.

Récemment, par l'entremise de la Commission permanente des économies, le contrôle s'exerce aussi sur l'opportunité, l'utilité et l'urgence de la dépense. Par ce moyen il semble qu'il s'immisce dans les attributions des administrateurs. Et cela serait vrai, si l'on ne savait pas que peu d'administrateurs s'y soumettent, étant donné le défaut organique de la dite commission.

2) Le visa produit des effets sur le budget. Ce qui caractérise cet acte du conseiller-contrôleur c'est l'intention d'engager la dépense inscrite dans le budget. En effet, il ne suffit pas que la dépense soit prévue dans l'acte budgétaire ; celui-ci ne donne pas naissance à la dette contre l'administration. Mais ce n'est pas assez dit. La créance contre l'Etat ne se constitue pas par la seule émission de l'acte de l'administrateur. Elle est conditionnée par l'existence régulière du visa du conseiller-contrôleur apposée sur la manifestation de volonté de l'administrateur. En d'autres termes, l'Etat ne s'oblige envers un tiers que si le conseiller-contrôleur a examiné l'acte administratif. On voit donc quelle importance a le visa financier sur le budget public. On y insistera plus longuement, en traitant la responsabilité de l'administration.

CHAPITRE III

Le contrôle des dépenses engagées et autres contrôles financiers

En dehors de ces éléments, ce qui met mieux en évidence le caractère propre du contrôle des dépenses engagées, c'est sa comparaison avec d'autres contrôles. Il n'est pas dans notre intention de le mettre en parallèle avec tous les contrôles financiers connus ; il suffit de le comparer au contrôle des mouvements des fonds, au contrôle *a posteriori* exercé par la Cour des comptes ; et au contrôle pratiqué par des organes qui prennent la dénomination de Corps de contrôleurs supérieurs. C'est avec intention que nous le comparerons à ceux-ci, car l'opposant aux deux premiers nous ferons apparaître mieux les caractères propres du contrôle des dépenses engagées. En étudiant le contrôle du Corps de contrôleurs supérieurs, d'apparition récente et de constitution originale, nous dissiperons toute confusion entre celui-ci et le contrôle des dépenses engagées.

**SECTION I. — LE CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES
ET LE CONTROLE DU MOUVEMENT DES FONDS**

Le législateur, afin d'empêcher tout engagement au delà des encaissements, introduisit la règle d'après laquelle aucune dépense ne peut dépasser les revenus perçus. La surveillance de cette mesure fut confiée au contrôle du mouvement du fond. Cette institution dut son existence :

a) à l'instabilité de l'économie générale du pays. Pendant

le règne de la crise, qui se déclencha, avec plus ou moins d'intensité, dans le monde entier, le ministre des Finances de Roumanie ne put savoir si la moitié des allocations budgétaires pourrait être perçue. Cet état des choses l'obligea à prendre des précautions contre les difficultés éventuelles de paiement. L'institution du mouvement de fonds sembla répondre à merveille à cette nécessité ;

b) le ministre des Finances ne se contenta pas de l'équilibre entre les prévisions du budget et la somme engagée. L'équilibre budgétaire dut se réaliser entre les engagements et les encaissements. On vit le moyen d'y parvenir dans le contrôle exercé auprès du ministre des Finances par la Direction des mouvements des fonds.

Ces deux considérations contribuèrent à l'insertion de l'art. 134 dans la loi de comptabilité du 31 juillet 1929. Il est ainsi conçu : « Le ministre des Finances, par la direction des mouvements des fonds, veille à ce que tous les mandats et les ordonnances de paiement soient payés par les caisses de l'Etat. Par un décret royal de distribution mensuelle des fonds, émis, après la proposition du ministre des Finances, avant la fin de chaque mois, on fixera la somme maxima jusqu'à laquelle le ministre pourra ordonner au courant du mois prochain. Si la situation du trésor l'impose, le ministre des Finances, par la voie des décrets des distributions mensuelles, aura la faculté de fixer la somme maxima jusqu'à laquelle les ministres pourront faire des engagements au courant du mois prochain. »

Mais le contrôle du mouvement des fonds, a-t-il répondu à son rôle ? Force nous est de répondre négativement, parce que :

— le ministre des Finances peut empêcher, par ce moyen, la conclusion d'ordonnances qui dépassent les encaisse-

ments, mais il ne pourrait rien faire vis-à-vis des engagements. En effet, les administrateurs engagent des travaux publics, des fournitures, avant que les décrets des distributions mensuelles des fonds arrivent à leurs services, ceux-là étant émis au fur et à mesure de l'exécution des opérations engagées ;

— l'engagement des grands travaux nécessitant des sommes importantes, ne peut être limité aux allocations distribuées par les décrets mensuels. De plus, l'engagement n'est pas en état de fractionner les sommes au niveau des crédits accordés par la Direction du mouvement des fonds, parce qu'alors on écarterait tous les fournisseurs des autorités publiques ;

— le contrôle du mouvement des fonds n'a aucun effet sur les dépenses engagées *a priori*, en vertu de la loi. Il ne peut pas opérer, lorsqu'il s'agit de la dette publique, des traitements des fonctionnaires et des pensions viagères ;

— le ministre des Finances, lui-même, n'a pas respecté la disposition relative au contrôle des mouvements des fonds. Pourquoi ? Parce qu'il fut, à plusieurs reprises, en retard pour l'émission du décret mensuel de distribution des fonds, ce qui détermina les ministres à engager des dépenses en dépit de la règle prévue par l'art. 134 de la loi de comptabilité. Ainsi, pour l'exercice budgétaire 1934-35, on cite la somme de 473 millions lei engagée sans le respect du contrôle du mouvement des fonds.

Il n'est pas nécessaire d'insister davantage pour montrer l'inefficacité de ce genre de contrôle. Mais, malgré cela, le conseiller-contrôleur doit — comme on le verra — tenir compte, dans l'exercice de ses attributions, du contrôle du mouvement des fonds.

Après avoir vu l'organisation et les effets de ce contrôle

il est plus aisé de montrer les différences qui existent entre l'examen de la Direction du mouvement des fonds et celui du conseiller-contrôleur. Ainsi :

1) le second s'exerce par des organes appartenant à la Cour des comptes ; le premier est appliqué par la Direction du mouvement des fonds qui est comprise dans la hiérarchie administrative du ministre des Finances. L'art. 191 de la loi de comptabilité publique, ainsi que l'art. 75 de la loi relative à l'organisation du ministère des Finances du 12 avril 1933, nous parle de l'organisation de cette Direction ;

2) le conseiller agit sur l'acte administratif comme un véritable contrôleur, l'examinant du point de vue financier et budgétaire. La Direction du mouvement des fonds n'exerce, à proprement parler, aucun contrôle sur la proposition de l'administrateur. Elle se borne seulement à constater quel est le quantum des sommes perçues et quelles sont les nécessités des ministères. Son rôle consiste à limiter la dépense aux sommes encaissées ;

3) le contrôle des dépenses engagées s'applique sur tous les budgets des administrations centrales, autonomes et locales, tandis que l'examen de la Direction du mouvement des fonds, a une sphère d'action plus restreinte ; elle s'exerce seulement sur les dépenses des ministères. Y échappent donc les budgets des administrations autonomes et locales.

De ce qui vient d'être dit, il ressort qu'on ne pourrait pas considérer l'attribution de la Direction du mouvement des fonds comme un contrôle ; elle constitue, plutôt, une mesure pour faire respecter le rapport entre les encaissements et les ordonnancements. La prise en considération de cette règle est obligatoire pour le conseiller-contrôleur.

SECTION II. — LE CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES
ET LE CONTROLE « A POSTERIORI »

La Cour des comptes exerce un contrôle *a posteriori*, soit sur les comptes, soit sur les administrateurs. Dans le premier cas, il s'agit d'un examen juridictionnel, qui s'achève par l'émission des arrêts ; dans le second cas, cet organe judiciaire exerce une attribution administrative, en prononçant des déclarations.

En tant qu'organe juridictionnel, la Cour des comptes reçoit en fin d'année budgétaire ou de gestion d'un comptable, les comptes. Ceux-ci sont répartis, par le premier président, aux sections de la Cour. Les présidents des sections chargent les référendaires du rapport. Après la lecture des rapports, la Cour des comptes prononce l'arrêt. Une question importante est celle de savoir si la Cour des comptes a seulement compétence sur les comptes ou aussi sur les comptables. En Roumanie, le problème semble se résoudre de la façon suivante : la Cour des comptes se prononce, principalement, sur les comptes et, subsidiairement, sur les comptables.

La Cour des comptes, en tant qu'organe ayant attribution administrative, exerce un contrôle sur l'ordonnateur, en ce sens qu'après chaque opération d'ordonnancement, les pièces justificatives doivent lui être présentées. A cette occasion, la Cour des comptes ne rend aucune décision ; tout ce qu'elle peut faire, c'est de donner un avis, par lequel on constate que les comptes présentés par les ordonnateurs sont conformes à la loi budgétaire et aux pièces justificatives. Ces avis de la Cour des comptes prennent la dénomination de *déclarations de conformité*.

Une fois fixé le rôle de la Cour des comptes, il convient de se demander en quoi se différencie le contrôle *a posteriori* de celui de dépenses engagées.

Tout d'abord, on remarque que les deux sortes de contrôles s'exercent par des organes distincts : le contrôle des dépenses engagées est confié au conseiller-contrôleur, tandis que celui *a posteriori* est appliqué par les membres de la Cour des comptes. Il importe de ne pas confondre ces différents fonctionnaires. Les *conseillers-contrôleurs* font partie de la Cour des comptes, mais ils sont exclus de cette instance lorsque celle-ci se prononce sur la gestion de l'ordonnateur. Leur mission consiste à contrôler l'acte de l'administrateur avant de produire des effets juridiques. Au contraire, les *conseillers* de la Cour ont pour rôle d'examiner la gestion du service public après la consommation de la dépense. Le contrôle des conseillers, dans le complet de l'instance judiciaire, s'exerce sur toutes les opérations de l'exécution du budget ; l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. C'est un examen d'ensemble de la gestion de l'autorité publique. Cette différence d'attributions explique leur situation dans le sein de la Cour des comptes. En effet, les *conseillers-contrôleurs* sont rangés parmi le personnel de contrôle et de vérification de la Haute Cour, tandis que les *conseillers* font partie des membres de la Cour des comptes. A cet égard, l'article 3 de la loi sur l'organisation de cette instance judiciaire confirme nos assertions. Il dit : « La Cour des comptes est composée des *membres de la Cour*, du ministère public, du *personnel de contrôle et de vérification*... » Et, puis, l'article 4 de la même loi poursuit : « Le *personnel de contrôle et de vérification* se compose de *conseillers-contrôleurs*, qui peuvent être, au plus, un par ministère et administra-

tion publique autonome... » Les dispositions précitées sont bien claires ; il serait superflu d'y insister davantage.

Ensuite, ces deux genres de contrôles se différencient par leur but. Le contrôle *a posteriori* constate les irrégularités portées aux lois et dispositions financières. Mais, est-ce que la Cour des comptes se contente seulement de la *constatation* de l'infraction aux prescriptions budgétaires ? Non. Elle est une véritable instance juridictionnelle de tous les fonctionnaires et de quelques administrateurs qui ont géré, d'une façon incorrecte, les deniers publics (1). Le visa du conseiller-contrôleur a pour but *d'empêcher* tous les engagements irréguliers des finances publiques. L'acte accompli par ce fonctionnaire a un caractère administratif, et pas du tout un aspect juridictionnel. Il constitue une entrave au gaspillage des administrateurs. Une fois le visa apposé sur l'acte qui engage le budget, on est à l'abri de toute crainte que l'exécution de la dépense ne se déroule anormalement.

Ce que nous avons écrit nous amène à conclure qu'entre ces deux contrôles il y a d'importantes différences concernant tant les organes qui les appliquent que le but pour lequel ils existent.

SECTION III. — LE CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES ET CELUI DU CORPS SUPÉRIEUR DE CONTROLE

Le nouveau régime politique de la Roumanie, inauguré

(1) La situation est tout différente en France : « Dire que la Cour juge les comptes et ne juge pas les comptables, c'est dire que la Cour ne se prononce que sur la régularité intrinsèque du compte et non sur la responsabilité du comptable. C'est le ministre des Finances qui apprécie cette responsabilité du comptable, s'il est saisi d'une demande en décharge adressée par le comptable, et le Conseil d'Etat, en appel de la décision du ministre. » (Edg. Allix : *Traité élémentaire de science des finances*. Ed. 1931, page 416.)

par la Constitution du 27 février 1938, eut des répercussions sur toutes les manifestations de la vie. L'administration publique, la vie sociale, l'instruction publique, subirent l'influence d'un règne qui se proposait d'établir l'ordre, la discipline, la concorde et le travail dans un pays convulsé par des luttes de factions.

L'organisation financière de l'Etat, elle non plus, ne put pas s'y soustraire. La nouvelle atmosphère politique ne se contenta plus des anciens moyens pour veiller sur l'emploi des deniers publics. Le contrôle du corps législatif, amoindri en importance, ne fut plus suffisant à cet effet. De même, l'examen des comptes de gestion par la Cour des comptes, s'effectuant après consommation de l'infraction budgétaire, ne correspondit plus aux idées d'ordre et de discipline établies par le nouvel état des choses de la Roumanie. Alors on crut bon d'organiser un contrôle sévère des finances publiques dans le cadre du pouvoir exécutif. Ce contrôle fut confié à un organe nommé *Corps supérieur des contrôleurs*.

En effet, l'art. 84, alinéa 3, de la Constitution du 27 février 1938, dispose : « Un corps supérieur de contrôle aura la mission de veiller et d'examiner la légalité et la régularité de gestion de tous les services publics. Ce corps *fonctionnera auprès de la Résidence du président de Conseil des ministres* et agira d'après les ordres du chef du gouvernement. » L'idée de cet article constitutionnel fut développée par un décret-loi du 5 avril 1938 et par son règlement, publié dans le « Journal Officiel », n° 216, du 17 septembre 1938. Ces textes réglementent l'organisation et le fonctionnel du nouvel organisme de contrôle des finances publiques.

Le Corps supérieur de contrôle a la formation suivante :

1) Un premier-contrôleur général de l'Etat ;

2) Au plus 14 contrôleurs généraux d'Etat, dont 5 ont le grade de présidents à la Cour des comptes et les autres sont assimilés aux conseillers de cette instance judiciaire.

Cet organe de contrôle dépend du président du Conseil des ministres et, en quelque sorte, du roi. Ce qui me donne le droit de soutenir que le Corps supérieur des contrôleurs constitue un moyen pour le roi de veiller à l'emploi des deniers du contribuable, ce sont les raisons suivantes :

— le serment prêté devant le roi, par les membres du Corps supérieur du contrôle, chose rare et importante ;

— le fonctionnement de cette nouvelle institution qui agit, comme on l'a vu, suivant les dispositions du président du Conseil des Ministres qui, à son tour, dépend du roi. A cet égard, l'art. 65 de la Constitution dispose : « Les ministres exercent le pouvoir exécutif au nom du roi, dans les conditions fixées par la Constitution et sous leur responsabilité. La responsabilité politique des ministres *existe seulement envers le roi* ». L'art. 66 de la même Constitution est plus explicite : « L'ensemble des ministres constitue le Conseil des ministres, présidé par celui qui fut *chargé par le roi* de la formation du gouvernement... »

Une fois éclairés sur la question de l'origine et la formation de ce nouvel organisme, il nous reste à dire quelques mots sur les attributions des contrôleurs généraux. Conformément à l'art. 13 et 14 de la loi du 5 avril 1938 et aux art. 10, 11, 12 et 13 de son règlement, le Corps supérieur :

a) exerce un contrôle sur toute *l'activité et la gestion* des institutions publiques. Les résultats de leurs recherches sont consignés dans un rapport écrit et présenté au président du Conseil. Celui-ci, après avoir examiné le rapport relevant l'existence des irrégularités ou des illégalités

dans le maniement du patrimoine public, prend des mesures en conséquence ;

b) émet des propositions afin de réaliser une bonne administration. En effet, dans la deuxième moitié du mois de décembre, le premier contrôleur général convoque tous les membres du Corps. Ceux-ci, renseignés sur les maux des services publics, proposent les mesures nécessaires pour la coordination de l'activité des autorités administratives. Les mesures proposées et adoptées par l'ensemble des contrôleurs forment *une conclusion*. Celle-ci sera présentée, par l'intermédiaire du premier contrôleur général, au président du Conseil des ministres. Toute cette opération doit être achevée au plus tard le 7 janvier de chaque année, après quoi commence l'activité du premier ministre. Si celui-ci trouve les propositions du Corps capables d'améliorer la marche des services publics, il les rend publiques, afin d'être exécutées par l'autorité et respectées par les particuliers ;

c) constitue un organe d'information pour le chef du gouvernement, chaque fois qu'en est sentie la nécessité.

Ce mode d'organisation et de fonctionnement du Corps supérieur des contrôleurs aboutit à de bons résultats. Il y a, actuellement, en Roumanie, une grande activité judiciaire comme on n'a pas eu depuis longtemps. Presque tous les organes juridictionnels consacrent leur temps au jugement des fonctionnaires publics qui, mis autrefois à l'abri de tout contrôle, ont disposé des contributions des citoyens comme de leur bourse.

Au surplus, l'influence morale de cette institution n'est pas moins importante. La crainte d'être, à chaque instant, menacés par l'intervention des contrôleurs supérieurs,

impose aux fonctionnaires une plus grande vigilance du patrimoine public.

De ce qui vient d'être dit, il ne résulte pas que le contrôle des dépenses engagées fut laissé en oubli. Loin de nous une pareille conclusion. Ces deux sortes de contrôles co-existent et se complètent réciproquement. Tous les deux travaillent à la surveillance des deniers publics. Cependant entre eux il y a des différences. Ainsi :

1) le Corps supérieur des contrôleurs appartient au cadre du pouvoir exécutif. Et nous pourrions aisément nous rendre compte ce que cela veut dire. Ce Corps doit subir les suggestions du gouvernement et, probablement, toute l'activité administrative et politique de notre pays se trouve dorénavant sous le poids de ce Corps. C'est une supposition; ce n'est pas une conclusion. Cette institution en pleine jeunesse ne nous permet pas de nous en tenir à une opinion rigoureuse.

Le contrôle des dépenses engagées fait partie du pouvoir judiciaire, bien qu'il exerce une fonction administrative ;

2) le contrôle du Corps s'exerce sur *toute l'activité* de l'administration publique, aussi bien sur les dépenses que sur les recettes. Lorsqu'on dit qu'il est un examen de *l'activité* de l'administrateur, cela signifie que celles-ci n'existent qu'au moment de la naissance du rapport entre l'autorité publique et l'administré. Et ce rapport se fait jour avec l'engagement de la dépense. Donc, le contrôle du Corps supérieur s'applique dès que l'acte administratif est conclu. Avant ce moment, c'est le conseiller-contrôleur qui veille aux mesures qui vont obliger le budget public. C'est pourquoi nous avons dit tout à l'heure que ces deux contrôles ne s'excluent pas, mais se complètent.

La comparaison de ces deux contrôles financiers nous montre qu'il s'agit d'institutions bien distinctes, mais qui pourtant travaillent pour l'accomplissement de la même tâche : la surveillance du patrimoine public.

CHAPITRE IV

La nécessité du contrôle

L'existence du contrôle qui fait l'objet de notre étude, exige la recherche des causes qui ont déterminé sa naissance. Celles-ci, à leur tour, nous montrent le but dans lequel le contrôle des dépenses engagées se fit jour.

La nécessité du contrôle préventif se fit sentir à cause de :

- 1) l'inefficacité du contrôle *a posteriori* ;
- 2) la responsabilité illusoire des ministres ;
- 3) le maintien de l'équilibre budgétaire réclamé par la stabilisation monétaire de 1929.

En effet, le contrôle financier, exercé par le parlement à propos du vote de la loi portant le règlement définitif de l'exercice budgétaire, aussi que le contrôle appliqué par la Cour des comptes lors de la prononciation des déclarations de conformité et de jugement des comptes, intervient après l'exécution du budget, après la consommation de la dépense. Par ces procédés on ne peut prohiber les dépassements des crédits ; tout ce qu'ils peuvent faire c'est de sanctionner les administrateurs et les comptables, qui ont méconnu les prescriptions financières.

Au surplus, lors du règne du contrôle *a posteriori*, le ministre des Finances était obligé, à plusieurs reprises, de demander au parlement la permission d'ouvrir de nouveaux crédits. Il n'y a guère d'intérêt à insister sur les mauvaises conséquences des crédits additionnels sur l'économie générale du pays.

Une seconde raison de l'introduction du contrôle des dépenses engagées dans la législation et la pratique de notre pays, était la responsabilité illusoire des ministres. A ce sujet, le développement qui suit va nous montrer pourquoi la responsabilité de ces grands chefs des services publics ne s'appliquait pas.

La Constitution de 1923, dans son article 99, prévoit : « Chaque partie lésée, par une disposition ou par un décret signé ou contre-signé par un ministre qui viole un texte précis de la Constitution ou de la loi, peut, conformément au droit commun, demander à l'Etat des dédommagements pour le préjudice causé. Sur la demande de l'Etat, le ministre peut être appelé soit au cours du jugement, soit après la prononciation de l'arrêt, devant les instances ordinaires, pour répondre civilement du dommage causé à l'administration. » La loi sur la responsabilité ministérielle du 7 mai 1879, dans l'art. 4, continue : « Le ministre qui, avec *mauvaise foi*, avait produit à l'Etat un dommage ou l'avait exposé aux dédommagements envers les usagers, sera civilement responsable à l'égard de l'Etat et sera jugé conformément au droit commun, *l'autorisation du Corps législatif* étant nécessaire en pareil cas. »

L'énumération de ces textes nous montre l'inefficacité de la responsabilité ministérielle, parce que :

a) on exige l'existence de la *mauvaise foi* des ministres. Celle-ci est très difficile à prouver, car il s'agit d'un élément subjectif, intentionnel ;

b) la procédure qui met en jeu la responsabilité des ministres est remplie de difficultés. L'autorisation d'une des Assemblées législatives est indispensable. Et on comprend pourquoi les Chambres n'ont pas usé de ce droit, si on

songe aux mœurs politiques de notre pays où les députés furent à la merci des ministres.

Aux motifs ci-dessus exposés, s'en ajoute un qui tient à la situation politico-financière de notre pays. En effet, la stabilisation monétaire de la Roumanie demanda qu'on agit de telle manière que le poids de la monnaie ne fût pas touché. Et à cela on crut que l'introduction du principe de l'équilibre budgétaire correspondait le mieux. Il convient d'en dire quelques mots, afin de montrer son rôle dans la naissance du contrôle préventif.

Il y a des auteurs (1), et parmi les plus distingués, qui professent que l'équilibre budgétaire doit être envisagé au point de vue de la prévision et au point de vue de la réalisation des recettes par rapport aux dépenses. L'équilibre budgétaire de la prévision signifie que, lors de l'élaboration du budget, celui-ci contient les mêmes évaluations à côté des recettes qu'à côté des dépenses. Par ce moyen on peut dire que chaque budget est équilibré après le vote des Chambres. On s'aperçoit que c'est une tâche facile. Les choses sont plus compliquées lorsqu'il s'agit de l'équilibre de réalisation. Cela veut signifier qu'en cours de l'exécution du budget les dépenses doivent être égales aux encaissements des recettes. Le maintien d'un tel équilibre est (2) dans la plupart des cas, malaisé à poursuivre. Et le ministre des Finances, qui se fait un titre de gloire de solder le budget en équilibrant ce qu'il dépense et ce qu'il recouvre, peut être compté parmi ceux qui ont réalisé leur vraie mission.

La non-réalisation de l'équilibre budgétaire a de gros inconvénients, tant au point de vue de l'économie finan-

(1) M. Joseph Barthélemy : *Cours des Finances de 3^e année*, leçon du 27 mai 1938.

(2) Pour les conditions de l'équilibre budgétaire, voir : M. Bertrand Nogaro : *Finances et Politique*, Paris, 1927, pages 22 et suivantes.

cière qu'au point de vue de l'économie générale du pays. Tout d'abord, les finances publiques souffrent à cause d'un déséquilibre budgétaire. Un pays qui ne peut pas satisfaire ses dépenses engagées à l'aide des recettes budgétaires, est contraint d'ouvrir des crédits additionnels. Ceux-ci sont faciles à avoir, si l'économie générale est prospère. Mais, si ce n'est pas le cas, alors on est forcé de recourir à un artifice monétaire. L'Etat, soit directement, soit par l'entremise d'une banque, émet du papier sans couverture jaune ou d'autre couleur ; la contre-partie de cette émission est constituée seulement par les dettes qu'il doit payer. Mais la création de cet instrument de paiement — connu en économie politique sous la dénomination *d'inflation* — ne permet qu'apparemment la satisfaction des dépenses publiques. Par ce moyen on augmente le pouvoir de contribution des citoyens, car la valeur de la monnaie diminue, et, par conséquent, les prix haussent, ce qui leur permet de payer aisément leurs dettes envers le fisc. Mais il ne faut pas oublier qu'en aidant le pouvoir de contribution, on gâte la force d'achat de la monnaie. Dans cette situation, l'administration publique, contrainte à satisfaire les mêmes besoins collectifs, doit payer davantage. On tourne dans un cercle vicieux. Il s'ensuit donc que par le moyen de l'inflation on ne résout pas le problème des recettes budgétaires.

D'autre part, le déséquilibre budgétaire a de fâcheuses répercussions sur l'économie générale. L'Etat, contraint de faire face aux dépenses publiques au moyen de l'inflation, rompt la stabilisation de la monnaie. L'économie générale, privée d'un étalon des valeurs stables, se trouve dans une situation embarrassante et pénible. Tous les rapports économiques sont bouleversés. L'augmentation des prix, con-

séquence directe de la diminution des valeurs monétaires, influe sur le coût de la vie. Les consommateurs sont obligés de payer davantage, afin de se procurer les choses nécessaires. Cela exige une augmentation des rémunérations. Les fonctionnaires luttent pour un traitement plus élevé et les ouvriers, pour une augmentation de salaire. Dès lors, se crée une charge lourde pour le pouvoir public. Une solution rapide s'impose, avant que la situation ne dégénère en troubles sociaux.

Le déficit du budget effraie également les possesseurs des capitaux. Ceux-ci, soucieux de se mettre à l'abri de nouvelles impositions sur les revenus de leurs capitaux et craignant un placement de leur denier, sont obligés de prendre des mesures. A cause de cela, une partie de la monnaie s'enfuit dans les caisses des particuliers et la plus grande quantité du métal jaune quitte le pays. Cette disparition entraîne des répercussions sur le prix des devises.

Une autre conséquence du déséquilibre budgétaire, non moins funeste pour l'économie générale, est la diminution de la production du pays. Pourquoi ? Parce que l'alourdissement fiscal, causé par le déficit budgétaire, pèse sur le prix de revient. Si on y ajoute la constance ou l'augmentation des salaires des ouvriers groupés en associations très puissantes, on comprend l'embarras des industriels. D'autre part, la méfiance des possesseurs des capitaux, ainsi que nous venons de le voir, fait hausser le taux de l'intérêt, autre élément important du prix de revient. Le producteur, pris dans l'engrenage de la situation, est bien contraint de restreindre la production de son entreprise.

A son tour, l'insuffisance de la production influe sur la balance commerciale. Le manque des produits pour l'exportation raréfie les devises étrangères, nécessaires aux

paiements des articles importés, de là, la faiblesse de la monnaie nationale.

Les motifs exposés ont poussé les grands auteurs financiers à considérer l'équilibre budgétaire comme un dogme de la politique financière d'un gouvernement. Le ministre des Finances de notre pays s'y conforma également. En effet, le législateur roumain, dans l'exposé des motifs de la loi concernant la réorganisation du ministère des Finances du 12 avril 1933, prévoit le maintien de l'équilibre du budget. Il dit : « Le ministre des Finances est responsable de l'équilibre budgétaire de tous les services publics, indépendamment du fait qu'ils sont ou non compris dans le budget général de l'Etat. »

Après avoir vu ce qu'est l'équilibre budgétaire et son importance, il y a lieu de se demander pourquoi on a introduit le contrôle des dépenses engagées ? Parce qu'on vit dans celui-ci le meilleur moyen d'empêcher l'exécution des dépenses publiques au delà des crédits disponibles. Entraver une dépense avant qu'elle engage la responsabilité de l'autorité publique, fut considéré comme le bon instrument à la compression budgétaire, nécessaire à l'équilibre du budget. Et celui-ci, à son tour, fut réclamé par la stabilisation monétaire. A ce sujet, les mots du ministre des Finances qui fut le parrain du contrôle préventif, sont édifiants : M. Virgil Madgearu, dans son discours du 26 mars 1933, a prononcé devant la Chambre des députés les phases suivantes : « ...mais nous avons ajouté qu'en même temps nous avons prévu des freins contre les dépenses : tout d'abord, par la concentration du mouvement des fonds de l'Etat dans la caisse de la Banque Nationale, qui transforme le ministre des Finances en un banquier, capable de savoir, à midi chaque jour, quels

sont les moyens de faire face aux paiements ; en second lieu, par l'introduction des budgets mensuels pris sur la forme des décrets de distribution des crédits entre les divers ministères. Cela constitue un des meilleurs freins contre l'inclination des ministres au gaspillage ; et troisièmement, par *l'institution du contrôle préventif des dépenses*, conformément à la loi de comptabilité publique... »

Après cela, se pose la question de savoir si le contrôle de dépenses engagées a atteint son but. Dès le début nous sommes contraints à répondre par l'affirmative quant à l'efficacité de cette institution dans quelques pays. En Angleterre, par exemple, la restauration en 1919 de la livre sterling commença par le retour à l'équilibre budgétaire. Ce pays réalisa la revalorisation de sa monnaie grâce à un effort d'économies budgétaires, accompli en empêchant le dépassement des crédits disponibles (1).

L'efficacité du contrôle préventif se remarque plus aisément dans les finances portugaises. Au Portugal, les déficits de six exercices budgétaires d'après guerre s'étaient élevés jusqu'à la somme de 30 millions de livres, soit trois millions de *contos* de la monnaie nationale. Pour parer à cet état de choses, on introduisit le contrôle des dépenses engagées. L'effet se fit sentir tout de suite. A cet égard, les mots du réalisateur du contrôle préventif au Portugal sont concluants. M. Salazar écrit : « Le déficit annuel a été remplacé par des excédents importants qui ne pourront peut-être pas se maintenir aussi élevés, mais avec lesquels on a rendu stables les conditions d'un *équilibre solide des finances publiques*. La dette flottante externe a été inté-

(1) Philippe Le Conte : *Les dévaluations monétaires depuis la guerre*, article publié dans la « Revue des Etudes Corporatives », 1934-35, page 318.

géralement payée ; la dette flottante intérieure diminue progressivement par le remboursement et la consolidation et sera éteinte complètement d'ici deux ou trois ans au plus tard, si l'on continue à suivre cette même politique. La trésorerie a aujourd'hui des disponibilités considérables qui la mettent entièrement à l'abri des opérations ruineuses réalisées sous l'empire de nécessités pressentes. La statistique, en voie de se régulariser et de s'actualiser, s'achemine vers la perfection souhaitée. Le crédit du Portugal s'accroît d'un jour à l'autre, nous procurant les bases d'opérations de crédit qu'il sera indispensable d'effectuer pour achever la restauration financière, la consolidation monétaire et pour donner de l'impulsion à la production, aux communications et à la richesse générale » (1). J'ai reproduit littéralement les mots du fondateur du contrôle préventif en Portugal, M. Salazar. Celui-ci se félicite du succès de son œuvre. A propos de cela, on peut faire la remarque que l'efficacité d'une réforme réside, pour la plupart des cas, dans la confiance à l'égard de la nouvelle institution.

Si l'on passe à la recherche de l'efficacité du contrôle des dépenses engagées sur l'équilibre budgétaire de Roumanie, *il semble* qu'il faut répondre négativement. En effet, le budget de l'exercice de 1929 se solde avec un déficit de 1.682 millions de lei ; celui de 1930 entraîne un déficit de 6.295 millions de lei ; celui de 1931 est déficitaire avec 8.273 millions de lei et le déficit du budget de 1932 est plus écrasant : 10 milliards de lei. On a pensé que les déficits sont dus à l'inefficacité du contrôle préventif. De là, sa suppression immédiate parce qu'il alourdit les charges

(1) Oliveira Salazar : *Une révolution dans la paix*. Paris, 1937, page 71.

publiques de ce qu'on paie aux nouveaux fonctionnaires réclamés pour le fonctionnement de cette institution.

Mais si l'on regarde les choses plus objectivement, on s'aperçoit tout de suite que l'explication de ces déficits réside dans la mauvaise constitution des budgets de l'exercice 1929-1932. En vérité, les gouvernants, chargés de la préparation et du vote de ces budgets, ont méconnu la règle financière d'après laquelle les évaluations des recettes ne doivent pas être trop élevées, car alors on risque de ne pas pouvoir les recouvrir. C'est la vraie et la seule explication de ces gros déficits ; il ne faut donc pas la rechercher dans l'inefficacité du contrôle des dépenses engagées.

Livre deuxième

L'organisation du contrôle

A propos de l'organisation du contrôle préventif se posa la question de savoir dans les cadres de quels pouvoirs il devra fonctionner. Faudra-t-il le confier au corps législatif, ou bien ferait-on mieux de charger les autres pouvoirs de l'Etat du souci de veiller à l'emploi des sommes votées par l'Assemblée des députés ?

A ces questions les réponses furent diverses. Quelques auteurs exprimèrent l'avis qu'il est bon d'accorder au pouvoir législatif la tâche de contrôler l'emploi des deniers publics, parce qu'ainsi ils seraient mieux surveillés (1). Les adversaires de ce système le réfutèrent, en alléguant la violation du principe de la séparation des pouvoirs.

D'aucuns luttèrent pour l'organisation du contrôle des dépenses engagées dans le sein du pouvoir judiciaire, disant que celui-ci jouissait de l'impartialité et de l'indépendance vis-à-vis des autres organes de l'Etat. Les hommes politiques soutinrent la conception d'après laquelle les gouvernements devaient être appelés à surveiller les deniers publics, parce que « gouverner c'est dépenser ».

A la longue, les deux dernières conceptions l'emportèrent. Le contrôle des dépenses engagées fut confié, en

(1) Ce contrôle fonctionna en France en 1791.

Roumanie, à la Cour de comptes. Celle-ci est, d'après le plus grand nombre d'auteurs (1), une instance judiciaire, un tribunal administratif spécial. Elle n'est pas organisée par la loi organique des autres institutions judiciaires; la Cour des comptes, tout en étant un organe judiciaire, a son organisation et sa compétence propre.

Au sein de celle-ci, des fonctionnaires — *les conseillers-contrôleurs* — sont chargés, auprès de chaque administration centrale, d'exécuter le dit contrôle.

L'art. 41 de la loi de comptabilité publique statue : « Auprès de chaque ministère, administration autonome, régie publique commerciale, établissements de bienfaisances et d'assistance publique, ainsi qu'auprès de tous les autres services, institutions et entreprises publiques, de quelque nature qu'ils soient, dont le budget est voté ou non par la Chambre des députés, fonctionnera un conseiller-contrôleur comme organe de contrôle préventif, en liaison directe avec le ministre des Finances et responsable devant la Cour des comptes. »

D'autre part, le contrôle des dépenses engagées est appliqué également par la *Commission permanente des économies*. Cet organe fonctionne auprès du ministère des Finances, et, spécialement, auprès de la Direction générale du budget et la comptabilité de l'Etat. La composition et le fonctionnement de cette Commission la rendent dépendante du pouvoir exécutif ou, pour mieux dire, du ministre des Finances.

De là, la nécessité d'étudier séparément les deux genres de contrôles.

(1) Laurentiu Grigoresco : *Controlul finantelor publice*. Bucarest, 1936. page 194.

TITRE PREMIER

LE CONTROLE APPLIQUE PAR LE CONSEILLER-CONTROLEUR

En abordant l'étude du conseiller-contrôleur, il faut dire quelques mots sur son statut et, ensuite, sur sa mission. Cette façon de traiter la question impose la bifurcation du présent titre en deux chapitres.

CHAPITRE PREMIER

Le statut actuel du contrôleur

Ce statut a été élaboré par la loi concernant la réorganisation de la Haute Cour des comptes, publiée dans le *Journal Officiel*, n° 167, du 31 juillet 1929 et modifié les : 26 avril 1930, 24 décembre 1932, 14 avril 1933, 19 avril 1938, 21 mai 1938 et 28 mai 1938. Ensuite, la loi de comptabilité publique, publiée dans le *Journal Officiel*, n° 167, du 31 juillet 1929 et modifiée le 24 décembre 1932, s'occupe également de son organisation.

SECTION I. — LEUR RECRUTEMENT

Les conseillers-contrôleurs sont nommés par le ministre des Finances, d'après la liste des recommandations, présentée par une commission, qui est composée du premier président de la Cour des comptes et des conseillers élus, en sections réunies, pour une période de 5 ans. Cette commission recommande trois personnes, parmi lesquelles le

ministre des Finances fait le choix et nomme le titulaire. Ce mode de recrutement du conseiller-contrôleur constitue une regression par rapport au passé, où sa nomination se faisait par décret royal. Le recrutement actuel réalise, en quelque sorte, une dépendance du contrôleur vis-à-vis du ministre des Finances.

Pour être nommé à la fonction de conseiller-contrôleur, l'art. 5 de la loi relative à la Cour des comptes exige deux conditions : l'une concernant les études et l'autre les services accomplis dans les fonctions publiques :

1) conditions d'études. On exige du candidat qu'il possède le titre de docteur ou de licencié en droit, en mathématiques ou en sciences commerciales ou bien un diplôme équivalent en sciences financières, politiques ou administratives, conformes aux règles de l'instruction publique ;

2) condition de stage dans un service public. Les candidats à la fonction de contrôleur doivent avoir fait un stage d'au moins 15 ans dans l'administration de la Cour des comptes, dans le service des finances de l'Etat, dans l'administration centrale des ministères ou dans la magistrature. On impose seulement un stage de trois ans pour le secrétaire général du ministère des Finances, pour le directeur de comptabilité des administrations des autres ministères et pour les membres de la Cour d'appel. Le président de Tribunal peut être nommé après un service de huit ans dans la Justice.

De l'énumération des conditions requises pour la nomination des conseillers-contrôleurs, on déduit que le législateur a pris des précautions pour que les personnes chargées de l'accomplissement d'une mission aussi importante et aussi délicate présentassent des garanties d'études et d'expérience.

Ceux qui sont nommés à la fonction de contrôleur, doivent, conformément à l'art. 11, alinéa 2, de la même loi, prêter serment devant le premier ministre, assisté du procureur général de la Cour des comptes.

Le recrutement des conseillers-contrôleurs est défectueux du fait que le ministre des Finances s'arroe le droit de les nommer et de les transférer à sa guise. Il faudrait que la répartition des conseillers auprès des administrations centrales soit réservée à la Cour des comptes. Celle-ci, en sections réunies, serait à même de connaître la capacité de travail et la conduite de ceux qui sont appelés à contrôler l'emploi des deniers publics. De même, le transfèrement des conseillers d'un ministère à un autre devrait être confié à la Cour des comptes, lorsque celle-ci constate un désaccord complet et inévitable entre l'administrateur et le contrôleur.

SECTION II. — LEUR SITUATION

Différentes mesures ont été prises par le législateur afin de maintenir, en cours de fonction, l'indépendance du conseiller à l'égard du ministre contrôlé. C'est, tout d'abord, l'introduction du principe de l'inaMOVIBILITÉ. Ainsi, le contrôleur, étant un fonctionnaire à mission bien déterminée, relève de la Cour des comptes. Il est donc mis à l'abri de toute injonction de la part du ministre contrôlé.

Mais l'inaMOVIBILITÉ ne suffit pas ; on a mis le contrôleur dans une situation capable de rendre efficace l'accomplissement de sa tâche, soit en lui interdisant l'occupation de certaines fonctions, soit en le privant du souci

de la vie journalière. Dans ce but, fut conçu l'incompatibilité du conseiller avec l'exercice de quelques professions. A ce sujet, l'art. 13 de la loi relative à l'organisation de la Cour des comptes dispose que la fonction du contrôleur est incompatible avec :

a) le mandat législatif et les fonctions de n'importe quelle nature ;

b) les professions libérales ;

c) la situation de directeur, administrateur délégué, membre en conseil d'administration, censeur des sociétés privées ou des institutions mises sous le contrôle de la Cour des comptes.

Ainsi, le contrôleur ne peut pas être soupçonné de favoriser certaines entreprises qui entrent en relation avec l'administration publique.

Le contrôleur est privé du souci journalier par le fait qu'on lui donne un traitement assez élevé, en l'assimilant aux conseillers de la Cour d'appel. A propos du traitement du contrôleur je prends la permission de faire une remarque : sa rémunération n'est pas en rapport avec la haute mission qui lui est confiée ; il sera nécessaire de le rémunérer davantage.

SECTION III. — LEUR DISCIPLINE

Le conseiller-contrôleur n'est pas soumis, au point de vue disciplinaire, à la loi relative au statut des fonctionnaires publics. Il a la sienne. L'art. 75 de la loi concernant l'organisation de la Cour des comptes nous fait connaître les mesures disciplinaires applicables aux conseillers-contrôleurs. Dans l'ordre de gravité, les peines sont les suivantes :

- a) l'avertissement verbal ou écrit ;
- b) l'avertissement avec privation de traitement pendant 15 jours au plus ;
- c) la suspension avec privation de traitement de 15 jours à deux mois ;
- d) la destitution.

Les deux premières mesures disciplinaires sont applicables par le premier président de la Cour des comptes. Les autres peines regardent la compétence de la Cour des comptes, en assemblée générale.

De ce qu'on vient de dire, il s'ensuit, qu'au point de vue de leur situation et de leur discipline, les conseillers-contrôleurs font partie exclusivement de la Cour des comptes. Quant à leurs fonctions, ils les exercent dans les cadres des autorités administratives centrales.

CHAPITRE II

Les attributions du conseiller-contrôleur

Les attributions essentielles du contrôleur des dépenses engagées sont prévues par les art. 43 et 44 de la loi de comptabilité roumaine de 1929. L'art. 43 énonce les règles suivantes : « Les organes du contrôle préventif se prononcent sur la légalité des engagements des dépenses et des ordonnancements, sur l'emploi des crédits dans les limites des allocations budgétaires et des décrets royaux de distribution mensuelle des fonds ou des crédits extraordinaires, ainsi que sur la juste imputation ». De cet article résulte que le contrôleur met son visa sur les engagements et sur les ordonnances de paiement. Outre cela, le conseiller constitue un organe d'information. Dans ses attributions entre également la comptabilité des engagements. Il est nécessaire qu'on les étudie de plus près.

SECTION I. — L'APPLICATION DU VISA

Le conseiller-contrôleur met son visa sur la proposition de l'engagement de l'administrateur et sur l'ordonnance de paiement de l'ordonnateur.

§ 1. — *Le visa sur la proposition d'engagement*

La règle fondamentale en cette matière nous enseigne qu'aucun acte de l'administrateur ne peut engager le budget de l'administration publique, sans qu'il soit revêtu du visa du conseiller-contrôleur. Celui-ci pousse l'examen

de la proposition d'engagement sur les questions suivantes :

A) *Sur la juste imputation de la dépense.* — Cela veut signifier que le contrôleur cherche à voir si la dépense qui va être engagée est prévue dans l'exercice budgétaire en cours et dans quel chapitre du budget. Cette règle est réclamée par le principe de la spécialité.

En effet, les Chambres, lors du vote du budget, entrent dans les détails, en fixant le crédit affecté à chaque catégorie de dépenses. L'art. 32 de la loi de comptabilité roumaine consacre ce principe : « Les revenus et les dépenses seront divisés en des budgets ordinaires et extraordinaires, d'après un modèle rédigé par le ministre des Finances. La forme-type comprendra des titres, catégories, chapitres et articles. Les chapitres et les articles auront une indication précise et limitée. Les dépenses du personnel et du matériel doivent être présentées séparément ». Par cette mesure, le gouvernement, appelé à exécuter le budget, a les mains liées de telle sorte qu'il ne peut employer le crédit affecté à un besoin déterminé pour l'accomplissement d'un autre usage. Une fois le budget voté, il doit être appliqué avec la plus stricte rigueur. Si l'on ne fait pas ainsi, on s'expose à procéder à des virements, ce qui est interdit par la loi. L'art. 65 de la loi de comptabilité met obstacle à l'application du virement. Il précise que les crédits affectés à la satisfaction des dépenses d'un exercice budgétaire déterminé ne pourront être employés pour les dépenses d'un autre exercice. De même, les allocations affectées à un ministère ne pourront être dépensées pour un autre ministère. La même règle s'applique quant aux virements entre les articles.

L'interdiction du virement fut insérée dans les dispositions légales précitées, en raison des pratiques fâcheuses du passé. Autrefois, l'administrateur, sachant qu'à la fin de l'année les crédits non utilisés seraient annulés, était enclin à les employer à la satisfaction d'une autre dépense. De même, en ce qui concerne le transfert des dépenses d'un exercice à un autre. Ce procédé présenta un inconvénient : l'emploi de la somme budgétaire échappa au contrôle du parlement et l'administrateur en disposa à sa guise.

Pour empêcher les virements, le législateur introduisit l'usage du visa du conseiller-contrôleur. En veillant à ce que l'engagement de l'administrateur respecte l'exercice budgétaire en cours et les crédits de chaque article budgétaire, on est mis à l'abri de toute crainte de virement.

Malgré l'introduction du principe que les virements sont interdits, la loi y admet de nombreuses exceptions. En voici quelques-unes :

a) la loi du 16 mars 1929 concernant l'organisation des entreprises publiques à caractère industriel et commercial, accepte le virement d'un article à l'autre ;

b) la loi du 4 mai 1934 relative à l'organisation de quelques régies autonomes, admet le virement d'un article budgétaire à un autre. Les régies qui jouissent de ce droit sont : P.A.R.I.D. (ancienne administration de la pêche sur le domaine public) ; C.A.P.S. (ancienne caisse autonome des forêts de l'Etat) ; P.C.A. (ancienne régie autonome des communications fluviales) ; R.A.P.T.T. (régie des postes, télégraphes et téléphones) ; R.I.M.M.A. (entreprise minière et métallurgique de la Transylvanie).

Sur le budget de toutes ces entreprises publiques le contrôleur ne fait que veiller à ce que les dépenses s'effec-

tuent d'après les virements admis et avec toutes les formes nécessaires.

B) *La dépense doit être engagée dans les cadres des crédits budgétaires.* — L'examen du contrôleur porte également sur la vérification des disponibilités : s'il y a du crédit dans le budget, si celui-ci n'est pas épuisé et s'il s'emploie dans les limites des décrets de distribution mensuelle des fonds.

Les ministres, comme tous les administrateurs ayant le droit d'engager le budget public, sont obligés de respecter cette règle. Elle est prévue dans l'art. 79 de la loi de comptabilité : « On ne peut faire aucun engagement sans un crédit préalablement ouvert. Les ministres ne peuvent, même sous leur responsabilité, dépenser ou contracter des dépenses qui dépassent les crédits. »

Mais le législateur ne se contenta pas de cela ; il voulut autre chose encore. Il décida qu'on fit les engagements dans les limites des encaissements et cela à cause des mauvais recouvrements des recettes. A ce sujet, l'art. 134 de la même loi est catégorique. Il impose aux ordonnateurs l'obligation de respecter les décrets mensuels, par lesquels le ministre des Finances fixe la somme jusqu'à laquelle il peut engager les dépenses prévues dans l'acte budgétaire. Cette restriction ne regarde pas les budgets des administrations autonomes. On leur accorda une plus grande liberté d'action. Cependant les administrateurs de ces services ont l'habitude de respecter la règle prévue par l'art. 134 de la loi de comptabilité publique, ayant peur d'une sanction éventuelle.

On inséra dans la loi le principe que les engagements doivent se faire dans la limite des crédits budgétaires, en

raison de la méfiance du pouvoir législatif à l'égard des crédits additionnels. En effet, un administrateur qui voit épuiser ses crédits votés par le parlement est obligé d'en demander d'autres. Ces nouvelles allocations prennent le nom des *crédits supplémentaires*. D'autre part, on demande de nouveaux crédits à l'occasion de la création d'un service non prévu dans le budget. Ce sont les *crédits extraordinaires*. Ces deux genres de crédits sont nommés, généralement, *crédits additionnels*. Le corps législatif ne fait pas bon accueil aux demandes de crédits additionnels, car ils présentent les inconvénients suivants :

a) ils entraînent le déséquilibre budgétaire, par le fait qu'on demande des crédits qui n'ont pu être prévus dans le budget lors de son vote. La demande des nouveaux crédits pose les finances publiques dans une situation difficile. Il faut chercher d'autres moyens de faire face aux paiements. De là, s'ensuit une augmentation des impôts, ce qui alourdit l'économie nationale ;

b) ils favorisent la dissimulation des besoins collectifs. L'administrateur, sachant que le pouvoir législatif lui refuse lors du vote du budget l'approbation d'un très grand nombre de dépenses, se réserve le droit d'en demander au cours de l'année financière. Le plus souvent, le parlement accorde des crédits additionnels, soit parce qu'il oublie qu'il rompt l'équilibre budgétaire, soit parce que les liens de parti politique l'obligent à se solidariser avec ses ministres.

A cause de ces inconvénients, on a cherché à entraver le développement des crédits additionnels. On a essayé d'y remédier par :

— l'interdiction d'ouverture des crédits supplémentaires avant quatre mois écoulés depuis la mise en application

du budget (art. 72, alinéa 2, de la loi de comptabilité) ;

— la limitation des crédits additionnels au fonds prévu dans le budget à ce sujet. Le fonds destiné à satisfaire les nécessités supplémentaires et extraordinaires peut être augmenté par des économies sur des autres crédits.

Les remèdes exposés n'ont pas eu l'efficacité escomptée. Ils ont constitué seulement des palliatifs. Dès lors, on crut que le seul moyen d'arrêter l'emploi des crédits additionnels fut l'introduction du contrôle des dépenses engagées. En vérité, le contrôleur, guidé par les dispositions légales concernant l'engagement de la dépense dans les limites des crédits ouverts, constitue une sérieuse entrave pour l'administrateur enclin à dépenser des sommes dépassant son actif. Si, toutefois, la dépense est de telle nature qu'elle puisse être ajournée et si le contrôleur lui en refuse le visa, alors le Conseil des ministres a la faculté de se prononcer.

C) La troisième question que le contrôleur doit examiner est celle de la *légalité de l'engagement*. Il ne suffit pas de contrôler l'engagement au point de vue de sa juste imputation ou au point de vue des limites du budget ; il est indispensable que le contrôleur examine si l'acte administratif qu'entraîne une dépense publique est donné en respectant toutes les dispositions légales et réglementaires. L'engagement doit se conformer aux règles prescrites par la loi des comptabilités publiques et des lois spéciales. Il est possible qu'il y ait des crédits budgétaires et que toutes les formes de l'engagement soient remplies, et malgré cela la dépense ne peut pas engager l'Etat, parce qu'il y a des lois spéciales qui l'interdisent.

Toutes ces lois furent les conséquences de mauvaises années de crise. Celles-ci imposèrent de fortes économies. Alors de nombreuses dépenses furent interdites, comme : la suppression des heures supplémentaires, l'interdiction d'acheter des automobiles pour le service des administrations publiques, les précautions lors de la nomination d'un fonctionnaire. A ce sujet, la loi relative à l'unification et à la simplification des mesures financières exceptionnelles, publiée dans le *Journal Officiel*, n° 76, du 1^{er} avril 1937, dit, dans son premier article, que la nomination, l'avancement et la réintégration d'un fonctionnaire public *doivent être signés par le contrôleur* des dépenses engagées afin de s'assurer qu'il possède les fonds nécessaires. Lorsque le conseiller-contrôleur examine si la juste imputation d'une dépense et son engagement sont en accord avec les fonds prévus par la loi budgétaire, il est obligé également d'envisager l'acte administratif du point de vue de ses répercussions budgétaires et financières. C'est tout ce qu'il peut faire. Il lui est défendu d'aller plus loin. Le conseiller-contrôleur n'est pas compétent quand il s'agit de l'examen de l'opportunité ou de l'utilité de la dépense publique. Ce sont des problèmes en dehors de son rôle ; ceux-ci demeurent dans le domaine de l'administration proprement dite.

§ 2. — *Le visa sur l'ordonnance de paiement*

Une autre attribution du conseiller-contrôleur des dépenses engagées, consiste dans le visa de l'ordonnance de paiement. Bien que ce problème n'entre pas dans les préoccupations de notre étude, il est bon d'en dire quelques mots afin de compléter le rôle du conseiller-contrôleur.

L'art. 119, alinéa 5, de la loi de comptabilité publique roumaine, prévoit ce qui suit : « L'ordonnance de paiement n'aura aucun effet sur les caisses publiques si elle n'est pas visée par le conseiller-contrôleur. » En conséquence, l'administrateur, avant de signer l'ordonnance de paiement, doit l'envoyer, munie de toutes les pièces justificatives, au conseiller-contrôleur. Celui-ci examine si l'ordonnance de paiement comprend la somme qui correspond à celle de son registre d'engagement et si elle est bien imputée sur l'exercice et sur l'article budgétaire. Convaincu que toutes ces conditions sont remplies, le contrôleur y applique son visa : « *Bon pour le paiement* ». Ensuite, l'administrateur met sa signature au bas de l'ordonnance de paiement.

On a introduit cette mesure afin que le contrôleur sache que la dépense examinée par lui lors de l'engagement est la même que celle de l'ordonnance de paiement. Par ce moyen, l'administrateur n'a plus la possibilité d'ordonnancer une somme plus élevée que la somme engagée.

SECTION II. — LE CONTROLEUR EST UN ORGANE D'INFORMATION

Etant donné son importante mission exposée dans la section précédente, le contrôleur est évidemment en mesure de connaître les lacunes des finances publiques. Dans ce but, l'art. 54 de la loi de comptabilité publique oblige les conseillers-contrôleurs à se réunir au moins une fois par mois, sous la présidence du ministre des Finances, afin de formuler leurs observations et leurs avis utiles pour remédier aux maux des finances publiques.

En tant qu'organe d'information, le contrôleur joue

encore un rôle plus grand sur les engagements de l'Etat à l'étranger. A cet effet, chaque projet de l'Etat ou d'autres administrations publiques, qui tend à conclure un engagement à l'étranger ou même à l'intérieur du pays, mais en monnaie étrangère, doit être enregistré sur un journal spécial du conseiller-contrôleur. Celui-ci se sert de ce registre pour rédiger une fiche, en trois exemplaires. Un exemplaire reste entre les mains du conseiller, un second est adressé, avec le projet d'engagement, à la Direction de la dette publique, et le troisième est adressé à la Direction de comptabilité générale de l'Etat. Les deux derniers exemplaires de la fiche sont munis *des observations* du contrôleur. Dans ces observations le conseiller cherche d'une part à connaître quels sont les revenus affectés à l'accomplissement de l'engagement et, d'autre part, quelles sont les répercussions de la dépense en monnaie étrangère sur la politique budgétaire et monétaire du pays. Si le contrôleur trouve qu'il n'y a pas lieu d'engager la dépense, il fait *des réserves* capables d'entraîner des explications de la part du ministre intéressé.

Le projet d'engagement, muni des observations du conseiller-contrôleur, est transmis à la Banque Nationale, afin qu'elle puisse donner ses appréciations. Si celle-ci ne s'oppose pas à la prise en considération du projet, elle donne son avis. Après cela, la proposition de paiement en monnaie étrangère, revêtue des observations du conseiller et de l'avis de la Banque Nationale, se dépose au secrétariat de la Délégation économique. Au sein de cet organe, le projet d'engagement est soumis à la délibération d'une Commission permanente, dont les membres sont nommés par le ministre des Finances. Cette Commission est composée :

- a) d'un représentant du ministère des Affaires étrangères, en qualité de conseiller juridique ;
- b) du Directeur de la dette publique ;
- c) du Directeur de la Comptabilité Générale de l'Etat ;
- d) d'un représentant de la Banque Nationale de Roumanie ;
- e) du Directeur Général de la Caisse autonome des Monopoles ;
- f) d'un représentant des collectivités autres que l'Etat, quand il s'agit de leurs intérêts.

Cette Commission, avant de passer à l'examen des répercussions que le projet pourrait entraîner sur les finances publiques et sur la monnaie nationale, doit se convaincre que les observations du conseiller-contrôleur et l'avis de la Banque Nationale sont annexés au dit acte.

On voit donc que le conseiller joue un grand rôle lorsqu'il s'agit de faire un engagement en monnaie étrangère. J'ai insisté un peu plus sur cette attribution du contrôleur des dépenses engagées, parce qu'elle est souvent méconnue, bien que d'une importance assez grande.

SECTION III. — LA COMPTABILITÉ DES ENGAGEMENTS

Pour le bon fonctionnement des attributions du conseiller-contrôleur, s'impose l'existence d'un acte qui puisse permettre de révéler l'évidence des visas. A cet effet, le conseiller tient un *journal*, sur lequel il met tous les engagements visés. Ce registre est nécessaire, d'une part, parce que le contrôleur a besoin d'orientation dans l'ensemble des obligations qu'on lui impose, et, d'autre part, pour constituer une preuve destinée à mettre fin à une discussion éventuelle entre le conseiller et l'administrateur.

En outre, le contrôleur a le droit de s'informer en consultant les *registres d'engagement*. Ceux-ci sont tenus par l'organe de comptabilité de chaque ministère ou de chaque administration publique. A ce sujet, l'art. 11 de la loi de comptabilité précise que chaque service public qui fait l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, le manie-
ment des deniers et des matériaux publics, est obligé d'avoir un organe de comptabilité. Et l'art. 169, alinéas 1 et 3 de la même loi continue : « Sur les registres des services de comptabilité de chaque ministère seront enregistrés les engagements définitifs, des dépenses visées par le conseiller-contrôleur. » L'activité de ces organes de comptabilité est concentrée et contrôlée par le service central de comptabilité du ministère. Celui-ci est le principal auxiliaire du conseiller-contrôleur, puisqu'il lui fournit toutes les informations nécessaires à un bon fonctionnement du contrôle préventif. Si le contrôleur constate que le chef du service central de comptabilité de son département ministériel ne lui donne pas tous les renseignements dont il a besoin, ou si l'on lui donne de fausses informations, il est en droit de demander, par l'entremise du ministre des Finances, qu'il soit déféré au jugement de la Cour des comptes. Si le conseiller-contrôleur des dépenses engagées remarque des irrégularités dans le mode d'enregistrement des engagements, il doit attirer l'attention du chef de comptabilité. Si celui-ci refuse de prendre les mesures nécessaires, le contrôleur, pour être mis hors de toute responsabilité, est obligé de faire un rapport écrit au ministre des Finances et à la Cour des comptes.

De ce qui vient d'être dit, il s'ensuit que les registres d'engagement, prévus par l'art. 169 de la loi de comptabilité, sont tenus sous les ordres de l'administrateur, mais le

contrôleur peut y puiser des renseignements, afin que sa mission soit bien accomplie. A cause de cela, le législateur impose au conseiller-contrôleur l'obligation de surveiller la tenue de ces registres.

TITRE II

LA COMMISSION PERMANENTE DES ECONOMIES

La crise économique, survenue après 1929 et aggravée à partir de 1932, mit les finances publiques de Roumanie dans un état de gêne. Les gouvernants, soucieux du sort de l'Etat, durent protéger la monnaie, dont la stabilisation vient d'être faite. En outre, il s'agissait de diriger l'économie nationale sur une route qui aurait pu augmenter le revenu national. Mené par ces considérations, le gouvernement roumain fut obligé de pratiquer une politique d'économie sévère. Et dans ce but on interdit les dépenses pour de nouvelles nominations de fonctionnaires, pour l'entretien d'un trop grand nombre d'automobiles utiles pour le service des administrations publiques, pour le paiement des heures supplémentaires. En somme, furent prohibées toutes dépenses publiques constituant, en quelque sorte, un luxe en marge de la marche normale des services publics.

Pour veiller à la stricte application de la règle précitée, on aboutit à la création d'un organe qui prit le nom de Commission permanente des économies. Cette nouvelle institution, destinée à la surveillance de l'emploi des deniers publics, fut créée par l'incorporation à l'acte budgétaire de 1933, publié dans le *Journal Officiel*, n° 83, du

8 avril 1933. Son organisation fut modifiée à plusieurs reprises et, notamment, par la loi du 6 juillet 1934 et par la loi dite de quelques mesures financières exceptionnelles, publiée dans le *Journal Officiel*, n° 76, du 1^{er} avril 1937. Les dispositions qui régissent, actuellement, en la matière, sont prévues par le décret-loi relatif à « quelques mesures financières exceptionnelles », publié dans le *Journal Officiel*, n° 76, du 1^{er} avril 1938, toujours comme une annexe au budget de l'exercice de 1938-39.

A propos de l'organisation et du fonctionnement de la Commission permanente des économies, il est nécessaire qu'on dise quelques mots sur sa composition et sur son rôle, ce à quoi seront consacrés les développements des deux chapitres suivants.

CHAPITRE PREMIER

Composition de la Commission

D'après l'art. 14 du décret-loi du 1^{er} avril 1938, auprès du ministère des Finances, et surtout, auprès de la Direction générale du budget et de la comptabilité générale de l'Etat, fonctionne la Commission permanente des économies. Ce nouvel organe a la formation suivante :

- 1) deux membres nommés par une décision du ministère des Finances ;
- 2) un membre conseiller de la Haute Cour des comptes ;
- 3) le secrétaire du ministère des Finances ;
- 4) le Directeur général du budget et de la comptabilité générale de l'Etat ; et
- 5) le Directeur de l'Office central des adjudications publiques.

La Commission permanente des économies fonctionne sous la présidence d'un de ses membres, désigné par le ministre des Finances. En outre, elle a le personnel suivant :

- a) trois secrétaires, recrutés parmi les fonctionnaires de la Direction générale du budget et de la comptabilité générale de l'Etat ;
- b) un certain nombre de fonctionnaires réclamés par les affaires courantes de la Commission. Ceux-ci sont élus au sein de la même Direction générale.

Les avis émanés de la Commission permanente des économies sont valables, s'ils sont approuvés par la majorité de ses membres.

D'après la composition de cette Commission, on est, sans doute, en droit de dire que dans la gestion des ministres s'imisce un organe appartenant au ministre des Finances. Voilà pourquoi nous avons dit, au début de ce livre, que le contrôle sur l'engagement des dépenses publiques en Roumanie s'exerce par des organes du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif.

CHAPITRE II

Le rôle de la Commission permanente

La Commission permanente des économies a plusieurs attributions. L'art. 17 de la loi, publiée dans le *Journal Officiel*, n° 76, du 1^{er} avril 1938, nous en donne la liste complète :

a) veiller à ce que le budget et les dépenses s'effectuent en respectant les lois, règlements et dispositions légales en vigueur ;

b) signer toutes les propositions des dépenses, de quelque nature qu'elles soient. A cet effet, la Commission est appelée à *apprécier la nécessité, l'opportunité et l'urgence* de chaque dépense. La Commission a la faculté de refuser l'engagement des dépenses qui ne sont pas indispensables ; elle peut en ajourner celles qui n'influent pas sur la marche normale du service public ;

c) apprécier les avis demandés par les autorités publiques et émis par l'Office central des adjudications, conformément aux dispositions de la loi de comptabilité ;

d) examiner toutes les réclamations et les suggestions faites dans le but d'obtenir des économies ;

e) proposer au ministre des Finances de prendre les meilleures mesures nécessaires au bon fonctionnement du contrôle, de l'emploi des deniers publics ;

f) aviser sur chaque question financière qui lui sera soumise par le ministre des Finances.

Les chefs des administrations publiques, avec ou sans gestion autonome, sont obligés de fournir à la Commission

tous les renseignements nécessaires à l'exercice des attributions de cet organe. Si l'administrateur néglige de lui présenter ce qu'il faut pour une bonne orientation, cela constitue un refus de service et peut être puni comme tel. Les attributions précitées de la Commission permanente des économies s'étendent sur les caisses autonomes, sur les régies publiques, sur les administrations commerciales et sur les directions spéciales qui ont des budgets annexes.

De toutes ces attributions, la plus importante est celle prévue à l'alinéa b) de ce chapitre. Comme nous venons de le voir, le visa de la Commission s'applique sur les propositions d'engagement des administrateurs, dont elle *apprécie la nécessité, l'opportunité et l'urgence de la dépense*. Il est facile de remarquer que le rôle de la Commission permanente des économies est plus important que celui du conseiller-contrôleur, puisque ce dernier a seulement le droit d'examiner la *légalité de l'engagement*. Sur l'opportunité, la nécessité ou l'urgence de la dépense, le conseiller-contrôleur garde le silence.

On a critiqué cette faculté de la Commission permanente des économies, en alléguant que l'appréciation de l'opportunité, de l'urgence ou de l'utilité de la dépense appartient uniquement à l'administrateur. Celui-ci est appelé à connaître quels sont les besoins collectifs dont la satisfaction réclame une charge publique ; cette attribution est comprise dans le domaine du pouvoir exécutif. Or, si la Commission permanente des économies obtient le droit de se prononcer sur l'opportunité, l'utilité et l'urgence de la dépense, cela révèle une immixtion de celle-ci dans les attributions de l'administration publique. Il semble que le ministre des Finances s'aperçut de cette critique, parce que dans ses instructions envers la Commission, on remar-

que son intention de ne pas soumettre, à ce genre de contrôle, les dépenses obligatoires. Tombent sous l'appréciation de la Commission uniquement les dépenses dont l'administrateur a également la faculté de discuter l'utilité. De là, s'ensuit que l'appréciation de la Commission est réduite à un nombre assez petit de dépenses.

Une circulaire, envoyée par le ministre des Finances à tous les départements ministériels, précise que la Commission permanente des économies doit refuser son visa pour certaines dépenses. Celles-ci sont :

- 1) les dépenses pour les heures supplémentaires ;
- 2) les aides de quelque nature et sous quelque forme que ce soit ;
- 3) les subventions, à l'exception de celles prévues dans le budget ;
- 4) les permis de chemin de fer (C.F.R.) à l'exclusion de ceux destinés au personnel d'inspection et de contrôle ;
- 5) les subventions accordées aux journalistes et aux publications dans divers bulletins et revues ;
- 6) les frais de réceptions ;
- 7) les missions à l'étranger pour congrès et conférences internationales ;
- 8) les publications d'adjudication non ordonnées par les institutions ;
- 9) les avances sans justification ;
- 10) les nominations et les avancements, même s'ils sont prévus dans le budget, à l'exception de ceux concernant les militaires et les membres du corps didactique.

Il n'est pas sans intérêt d'envisager la liaison entre le visa du conseiller-contrôleur et celui de la Commission permanente des économies. Le visa du contrôleur est-il dans un rapport de subordination ou d'indépendance vis-

à-vis de celui de la Commission ? A ce sujet, il faut se rapporter aux instructions du ministre des Finances, émises, sous le numéro 109.279, du 13 juillet 1934, encore sous le régime des anciennes lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission permanente des économies. D'après ces instructions, le conseiller-contrôleur *est obligé de constater* si le visa de la dite Commission se trouve apposé sur la proposition d'engagement. Si ce n'est pas le cas, alors il doit refuser son visa. Mais cela ne veut pas dire que le conseiller-contrôleur doit suivre automatiquement l'appréciation de la Commission permanente des économies. Il n'est pas lié par le visa de cet organe de contrôle. Le conseiller-contrôleur a sa liberté d'examiner la proposition d'engagement suivant les données dont il dispose. Et cela s'explique aisément, si l'on songe au rôle du conseiller-contrôleur, qui consiste à examiner seulement la légalité de l'engagement ; tandis que celui de la Commission concerne l'opportunité, l'utilité et l'urgence de la dépense publique. Il s'ensuit donc qu'entre les deux examens il n'y a pas un rapport de subordination.

Le mode de constitution et de fonctionnement de la Commission permanente des économies n'est pas de nature à ne pas soulever de critiques. En effet, on lui a imputé que :

a) par le fait qu'elle jouit de la faculté d'apprécier l'opportunité, l'utilité et l'urgence de la dépense budgétaire, la Commission s'immisce sur le domaine de l'administrateur, seul en droit de prendre des décisions relatives à la satisfaction des besoins collectifs ;

b) la constitution et le fonctionnement de la Commission permanente des économies l'oblige à la subordination complète vis-à-vis du ministre des Finances, et, par ce fait, le

contrôle que le parlement avait voulu confier à un organe indépendant de toute immixtion du pouvoir exécutif, devient illusoire ;

c) la création de cette nouvelle institution de contrôle sur l'emploi des dépenses publiques fut conçue par une loi de finances (par la loi budgétaire de 1933 et plus récemment par la loi budgétaire de 1938) qui d'après l'ancienne constitution roumaine entra dans les attributions de la Chambre des députés, à l'exclusion complète du Sénat. Ce défaut de naissance, si l'on peut parler ainsi, eut comme conséquence l'insoumission de certaines institutions à son visa. Parmi ces entreprises publiques on peut énumérer : C.F.R. (chemin de fer roumain) et P.C.A. (ponts et voies de communications fluviales et maritimes). Celles-ci alléguèrent que, leur constitution étant fondée sur une loi organique (votée par les deux Chambres), n'entend pas se soumettre à une institution créée par une loi émanée seulement de l'un des corps législatifs. Il semble que ce soit une critique à l'abri de toute réfutation.

Malgré ces remarques, la Commission permanente des économies fonctionne et encore d'une façon très puissante à l'heure présente, lorsque les assemblées législatives sont dissoutes et que le pouvoir exécutif, d'après la nouvelle Constitution roumaine, a pris les devants par rapport aux autres organes chargés de l'accomplissement des fonctions de l'Etat.

CHAPITRE III

Dépenses qui échappent au contrôle

Comme on l'a vu dans les deux derniers chapitres, tous les actes administratifs qui engagent les finances publiques doivent être revêtus du visa de la Commission permanente des économies et du conseiller-contrôleur. Le premier de ces contrôles constitue une grande atteinte à la liberté de l'administrateur, tandis que le second concerne le côté financier de la proposition d'engagement. La soumission des actes administratifs à ces contrôles financiers constitue une règle dominante dans l'économie financière et dans le droit administratif. A ce sujet, l'art. 44 de la loi de comptabilité énonce : « Tous les actes par lesquels on autorise une dépense et, en général, toutes les décisions dont dérivent, directement ou indirectement, des obligations à payer par une des administrations publiques prévues à l'art. 41 de la présente loi, comme tous les engagements relatifs aux ventes, baux, locations de biens publics, doivent être communiqués au conseiller-contrôleur afin d'appliquer le visa de contrôle préventif. Aucun acte prévu à l'alinéa précédent ne peut être présenté à la signature du ministre ou de son délégué que s'il a été préalablement visé par le conseiller-contrôleur. »

Cependant à cette règle financière, il y a des exceptions. Le législateur exonéra du contrôle financier certains engagements, soit parce que la nature de la dépense le réclamait, soit en raison du secret qui domine quelques activités des administrations publiques. Les exceptions ne sont pas

nombreuses. Mais, toutefois, il est bon d'y insister un peu, afin de voir le fléchissement du principe prévu par l'art. 44 de la loi de comptabilité.

SECTION I. — LES DÉPENSES PRÉVUES PAR L'ART. 45
DE LA LOI DE COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Il y a un certain nombre de dépenses publiques qui sont considérées comme engagées en vertu de la loi, dès que l'acte budgétaire entre en vigueur. Leur caractère permanent et périodique rend obligatoire ce genre de dépenses du début de l'année financière. Entrent dans cette catégorie, les dépenses suivantes :

- 1) les annuités de la dette publique ;
- 2) les traitements des fonctionnaires prévus dans les tableaux annexés au budget ;
- 3) les pensions et les subventions viagères établies d'après la loi ;

SECTION II. — LES MANDATS DE PAIEMENT

On sait que l'ordonnancement d'une dépense publique appartient aux chefs des institutions, comme : ministres, résidents royaux, maires. Mais, comme les multiples attributions de ces administrateurs ne leur permettent pas de faire face à toutes les nécessités de leurs services, ils délèguent une partie de leurs obligations aux fonctionnaires subordonnés. Par exemple, le ministre charge un résident royal de l'accomplissement de certaines attributions entrant dans la compétence du premier. Et, pour cela, il lui donne le droit d'ordonnancer à sa place. Le résident royal, en ce cas, prend le nom d'ordonnateur secondaire.

L'acte par lequel l'ordonnateur primaire délègue l'ordonnement d'une somme de son budget à un fonctionnaire de la même hiérarchie administrative est connu sous la dénomination d'ordonnance de délégation. Celle-ci représente des crédits mis à la disposition de l'ordonnateur secondaire afin qu'il puisse en disposer en vue de la satisfaction d'un service public rentrant dans la compétence de l'ordonnateur primaire.

Sur les ordonnances de délégation s'applique le visa du conseiller-contrôleur. Par ce contrôle, on se borne à voir *quelles sont les disponibilités des crédits*. L'examen financier du conseiller-contrôleur ne s'exerce pas sur l'acte qui engendre la créance contre l'Etat. Celui-ci devient débiteur par la décision du mandataire du ministre. En effet, le délégué est celui qui dispose de la somme mandatée, en délivrant au créancier de l'Etat des *mandats de paiement*. Sur ces actes le *conseiller-contrôleur n'exerce aucun contrôle préventif*. Cela s'explique par le fait que l'ordonnateur secondaire entre, d'habitude, dans la hiérarchie administrative locale ou régionale, auprès de laquelle il n'y a pas de conseiller-contrôleur.

Mais on ne peut pas dire que les mandats de paiement échappent complètement au contrôle financier. Conformément à la loi de comptabilité, ceux-ci, pour avoir effet sur la caisse publique, doivent être revêtus du visa du chef de la comptabilité de l'administration dont l'ordonnateur secondaire fait partie. Mais ce contrôle n'est pas celui du conseiller contrôleur, et puis, il n'y a pas la force du visa de celui-ci, étant donné la dépendance du chef de la comptabilité vis-à-vis de l'administrateur.

En outre, même le conseiller-contrôleur exerce un contrôle *a posteriori* sur l'emploi des sommes déléguées à l'or-

donnateur secondaire. Ainsi, l'art. 50 de la loi de comptabilité dispose qu'au milieu et en fin de chaque mois, les ordonnateurs secondaires sont obligés de communiquer au conseiller-contrôleur du département ministériel tous les engagements pris au compte de l'ordonnance de délégation. Si l'ordonnateur secondaire néglige de lui en rapporter, alors le conseiller dénonce le cas au ministre des Finances. Celui-ci défère l'ordonnateur secondaire négligeant au jugement de la Cour des comptes. Si le mandataire de l'ordonnancement engage les dépenses du budget de l'Etat au delà de la limite de l'ordonnance de délégation, il en sera responsable, même si l'ordonnateur primaire y consent.

Ce contrôle *a posteriori* du conseiller reste inefficace, car il est appliqué après l'engagement de la dépense au compte de l'Etat. Il peut très bien constituer un moyen de déférer à la justice l'ordonnateur secondaire coupable des dépassements des crédits, mais cela n'est point un instrument pour empêcher la naissance d'une dépense illégale.

SECTION III. — LES FONDS DE LA DÉFENSE NATIONALE

Dans la pratique administrative et parlementaire de notre pays, existe le principe en vertu duquel il faut garder silence sur les questions intéressant la défense nationale. La crainte de fournir des renseignements sur la situation du personnel et du matériel de guerre, impose la discrétion, même aux représentants de la nation qui, d'ailleurs, sont, comme on le dit, tout-puissants. Guidé par ce principe, le législateur roumain inséra dans l'art. 4, alinéa 2, du décret-loi n° 3.013 publié dans le *Journal Officiel*, n° 262, du 13 novembre 1934, la disposition suivante : « Par dérogation de la loi de comptabilité publique, les crédits de l'alinéa b)

seront engagés et liquidés et dépensés *en vertu de la loi*, au moment du décret royal mensuel par lequel on les ouvre et on les vire du budget de l'Etat au fonds de la défense nationale. »

Quels sont les crédits de l'alinéa b) ?

Ce sont les allocations prévues dans le budget annuel du ministère de la Défense nationale et dans celui du ministère de l'Armement, et destinées aux besoins de la sûreté extérieure du pays. Ces crédits se trouvent inscrits dans le budget général de l'Etat, mais on les vire à une destination spéciale connue sous la dénomination de « *Fonds de la Défense nationale* ».

Par dérogation de l'art. 44 de la loi de comptabilité publique, les dépenses du fonds de la Défense nationale s'effectuent uniquement par l'autorisation d'une Délégation ministérielle dite pour la dotation de l'armée. Celle-ci est composée :

- 1) du président du Conseil des ministres ;
- 2) du ministre des Finances ;
- 3) du ministre de la Défense nationale ;
- 4) du ministre du Commerce et de l'Industrie ;
- 5) du ministre de l'Armement ; et
- 6) du sous-secrétaire de l'Air.

La formation de cette Délégation est constituée de telle manière, qu'elle peut prendre les meilleures mesures relatives à la défense nationale du pays, avec la plus grande discrétion.

SECTION IV. — LES MENUES DÉPENSES

Il y a toute une série de dépenses qui, à cause de leur peu d'importance et de leur destination spéciale, font

exception à la règle d'après laquelle chaque revenu doit être versé aux caisses publiques et enregistré à un article du budget. Les dépenses sont prévues par la décision n° 1257/394 relative à la réglementation des divers fonds menus du ministère de la Défense nationale, publiée dans le *Journal Officiel*, n° 277, du 30 novembre 1934.

Ces fonds sont :

- 1) le fonds pour l'entretien ;
- 2) le fonds pour la musique ;
- 3) le fonds pour l'entretien des établissements ;
- 4) le fonds pour les médicaments placés dans les pharmacies militaires ;
- 5) le fonds des taxes scolaires ;
- 6) le fonds dit des baux ;
- 7) le fonds dit des chevaux ;
- 8) le fonds pour l'entretien de la piscine de Sibiu ;
- 9) le fonds pour l'entretien des cimetières Bellu et Ceucea ;
- 10) le fonds pour les gardes militaires, les opérations C.T.R., ponts et chaussées.

Ces dépenses échappent à un contrôle financier sérieux. Elles sont approuvées par les commandants des unités militaires. Celles qui ne dépassent pas la somme de 10.000 lei sont autorisées par le commandant de la troupe ; celles qui varient de 10.000 à 20.000 lei sont approuvées par le commandant de la division ; celles qui ne dépassent pas la somme de 50.000 lei s'engagent par le commandant du corps d'armée ; les dépenses qui sont au-dessus de cette somme sont autorisées par le ministre de la Défense nationale. Quel est le rôle des agents financiers et plus spécialement du conseiller-contrôleur sur cette sorte de dépenses ?

La décision précitée se borne à dire qu'en fin de chaque exercice budgétaire, *une situation* contenant les dépenses sera transmise au ministre des Finances, afin qu'il en prenne *connaissance*. La façon dont on dépense, comme le mode de surveillance, nous détermine à conclure que les dépenses menues ne sont pas soumises à un contrôle préventif.

SECTION V. — LES FONDS SECRETS

Dans la doctrine, comme dans le langage courant on trouve l'existence de certaines dépenses connues sous la détermination de *fonds secrets*. La législation n'en dit rien sous ce nom. Dans les textes des lois, on trouve l'expression : *crédits pour l'ordre public* ou *dépense d'intérêt général*. On constate donc que ce sont des dépenses vagues, imprécises, dont l'existence est réclamée pour le maintien de l'ordre, de la sûreté de l'Etat, contre toute action subversive de l'intérieur.

Les fonds secrets, qui figurent dans le budget de chaque ministère, sont soustraits à la connaissance de l'opinion publique à cause de leur rôle. On dit qu'il est bon qu'il en soit ainsi, parce qu'ainsi on prévoit plus aisément les dangers qui menacent l'ordre public.

L'exécution des fonds secrets s'effectue, d'habitude, par le ministre ou par un fonctionnaire de confiance. Ceux-ci ne sont pas tenus d'en donner compte à qui que ce soit, parce qu'ils veillent à la sûreté de l'Etat.

La pratique des fonds secrets aboutit à des abus, les ministres sachant très bien qu'ils sont à l'abri de tout contrôle. En effet, les pièces justificatives de l'emploi des dépenses des fonds secrets ne sont pas présentées à la

vérification de la Cour des comptes, ce qui permet aux administrateurs de les manier à leur guise. A cause de cela l'emploi des fonds secrets devint tellement fâcheux qu'on sentit une certaine inquiétude de la part de l'opinion publique, craignant le gaspillage de ses contributions. Alors la Cour des comptes, dans la séance du 12 février 1931, en assemblée générale, établit quelques règles relatives au mode de maniement des dépenses des fonds secrets. Elles sont :

1) s'il s'agit d'un ministre qui accorde des avances puisés dans les fonds secrets de son département, il doit les justifier par un rapport dans lequel il confirme, sous sa signature, que l'emploi de la somme est conforme à la destination de la dépense. Ce rapport se dépose à la Cour des comptes ;

2) s'il s'agit d'un avancement dont le titulaire est un fonctionnaire dans la hiérarchie du ministre, la justification de l'emploi de la somme appartient au fonctionnaire ; mais le chef du département ministériel doit l'approuver. L'original de ce rapport approuvé est envoyé à la Cour des comptes, devant laquelle il sert comme pièce justificative du maniement de la dépense.

Quel est le rôle du contrôle préventif en ce qui concerne les fonds secrets ?

On peut dire qu'il est trop réduit. Certes, le conseiller examine l'imputation de la dépense. Il constate s'il existe du crédit disponible. Mais c'est tout. La Commission permanente des économies ne peut pas appliquer le visa sur la dépense au point de vue de son utilité ou de son opportunité. Ce sont des questions qui regardent seulement les ministres qui puisent dans les fonds secrets.

Etant donné les abus auxquels ont donné lieu les fonds

secrets et le manque d'un contrôle financier sérieux sur l'emploi de leurs sommes, un certain nombre d'auteurs militent pour la suppression totale de ces charges budgétaires. Nous ne pouvons pas être tout à fait d'accord avec eux. Il est nécessaire que les fonds secrets existent ; ils peuvent être justifiés par certaines raisons d'Etat. Mais les dépenses des fonds secrets doivent être limitées aux budgets des ministres qui ont pour rôle le maintien de l'ordre public et même pour celles-ci il faut fixer des règles de maniement très sévères.

TITRE III

LA TECHNIQUE DU CONTROLE

Dans une étude qui veut être complète, il est indispensable qu'on envisage tous les côtés de son sujet. Il faut regarder, non seulement les questions au point de vue théorique, mais également au point de vue de leur application. Etudier la mise en œuvre d'une réforme, c'est se prononcer sur le problème de sa technique.

Poussé par cette considération, nous essayons de dire quelques mots sur la technique du contrôle des dépenses engagées. Tout d'abord il est bon qu'on se mette d'accord sur la notion de technique du contrôle préventif et sur son intérêt d'être. Ensuite, il nous reste à envisager la procédure de l'application du visa du conseiller-contrôleur.

CHAPITRE PREMIER

Qu'est-ce que la technique du contrôle des dépenses engagées et quel est son intérêt ?

On se rend compte qu'il est très difficile de donner la définition de la technique du contrôle. C'est pourquoi nous nous bornons à faire ressortir son sens. Lorsqu'on parle de la technique du contrôle des dépenses engagées, on entend, habituellement, l'ensemble des formalités qui doivent être accomplies pour la mise en exécution du visa. En d'autres termes, il faut rechercher le contenu et la procédure des actes qui nous mènent à l'application du visa sur la décision administrative entraînant une dépense publique.

Cela dit, il faut se demander quel est l'intérêt d'une pareille recherche ? Sert-elle à alourdir notre tâche ou bien présente-t-elle une importance quelconque ? On peut dire, sans doute, que l'étude de la technique du visa du contrôle des dépenses engagées nous offre un double intérêt ; tout d'abord, il nous fait mieux comprendre la théorie et, ensuite, il nous guide dans sa mise en application.

En effet, l'exposé aride des principes qui sont à la base du contrôle préventif, ainsi que son importance, sont des problèmes qui réclament un complément, quelque chose qui leur donne vie. Et c'est précisément la technique. Pour l'institution du contrôle préventif, la technique constitue son squelette ; le sang étant la théorie. L'une et l'autre de ces parties du corps du contrôle des dépenses engagées sont en étroite liaison. Il faut donc les envisager toutes les deux.

L'autre intérêt de notre recherche est plus grand. Il s'agit de savoir comment on applique le visa de contrôle préventif. Il est évident que les lois et les diverses institutions sont élaborées afin d'être appliquées à une nécessité réclamée par la vie. Mais il arrive souvent qu'elles s'appliquent mal, et alors on cherche le défaut dans le principe même. Pour qu'il ne nous arrive pas un pareil état de choses et pour avoir un guide dans l'application du contrôle des dépenses engagées, nous estimons que l'étude de la technique du visa financier n'est pas superflue.

CHAPITRE II

La mise en application du visa

La voie que doit suivre une proposition d'engagement se décompose en deux opérations principales : la première contient les formalités qui précèdent l'application du visa et la seconde concerne la procédure après l'exécution du contrôle préventif.

SECTION I. — FORMALITÉS PRÉCÉDANT L'APPLICATION DU VISA

La proposition d'engagement de l'administrateur, accompagnée de toutes les pièces utiles à l'exécution du contrôle, est envoyée, d'habitude, par la voie dite courte, à la Direction de la Comptabilité. La procédure par la voie courte, à la différence de la correspondance normale, se pratique dans les cadres du même service public et l'acte à envoyer est signé seulement par le chef de la direction du service administratif, financier, de contentieux, etc. La formule de la voie courte qui s'emploie, d'habitude, est la suivante :

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
SERVICE DE L'ÉCONOMAT

N° 12.727

19.338

P. C. S.
(par voie courte)

A la Direction de la comptabilité publique.

J'ai l'honneur de vous transmettre la présente proposition d'engagement concernant des fournitures de bureau,

en vous priant de bien vouloir la soumettre au visa du conseiller contrôleur.

Bucarest, le 15 octobre 1938.

Le chef de service,

(ss)

La Direction de la Comptabilité, après avoir reçu la proposition d'engagement, rédige une fiche, par laquelle elle précise l'exercice, l'article et le crédit disponible nécessaire à la satisfaction de la demande de l'administrateur. La fiche contient :

A) une indication relative à :

a) la situation de l'article budgétaire sur lequel s'impute la dépense ;

b) le fonds prévu dans le budget ;

c) le crédit engagé ;

d) le crédit disponible.

La formule de l'indication précitée est la suivante :

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Situation de l'art. 1.

Fonds prévu dans le budget: 1.000.000 lei.

Visé

Engagé jusqu'à ce moment-ci: 100.000 lei.

Le

Disponible la somme de: 900.000 lei.

conseiller-

Le chef des écritures,

contrôleur

(ss)

(ss)

B) La fiche a un autre élément : le référé du chef du

service de l'ordonnancement. Celui-ci, ayant trouvé réguliers les actes nécessaires à l'engagement de la dépense, sollicite l'approbation du paiement. La formule du référé est :

Référé d'engagement et de paiement

La fiche n° 12727/938

Après la vérification des présents actes, reçus du service de l'économat, comme représentant les dépenses des fournitures du bureau, je les trouve réguliers pour l'engagement de la somme de 15.500 lei. En conséquence, j'ai l'honneur de vous prier de bien vouloir approuver le paiement de la somme de 15.500, prévue à l'art. 1.

Place de
la résolution de
l'administrateur.

Le chef du service

(ss)

Sur la marge à droite du référé d'engagement et de paiement, l'administrateur met sa résolution :

« J'approuve le paiement de la somme de 15.500 lei. »

L'administrateur

(ss)

C) Le troisième élément de la fiche est constitué par la vérification des opérations comptables, exécutée par le chef du bureau de la vérification. Le formulaire est ainsi conçu :

COMPTABILITE

Le bureau de la vérification certifie les présents
actes, nécessaires aux paiement de la somme de
15.500 lei.

Le chef du bureau
(ss)

La fiche, composée des éléments que nous venons de voir, est envoyée à la Commission permanente des économies pour recevoir son visa. Après ce contrôle financier, qui s'étend sur l'utilité, l'opportunité et l'urgence de la dépense, la fiche arrive au conseiller-contrôleur. Celui-ci, à son tour, exerce le contrôle sur la proposition d'engagement de la dépense en apposant son visa sur l'indication concernant la situation du crédit sollicité, c'est-à-dire sur le premier élément de la fiche.

Avec l'application du visa du conseiller-contrôleur s'achève la première opération relative à la mise en application du contrôle des dépenses engagées.

SECTION II

FORMALITÉS NÉCESSAIRES APRÈS L'APPLICATION DU VISA

La procédure réclamée par la mise en pratique du contrôle financier sur la proposition d'engagement, n'est pas finie avec l'examen du contrôleur. Elle continue même après cela. Tout d'abord, la Direction de la comptabilité publique est obligée d'avoir un registre d'engagement. A cet effet, l'art. 170 de la loi de la comptabilité roumaine écrit : « Quiconque est obligé d'engager les dépenses doit avoir un registre d'engagement d'après le modèle établi par la Direction Générale de l'Etat. Sur ce registre, on met la répartition mensuelle des crédits accordés pour les dé-

penses habituelles. On y inscrit également tout engagement résultant d'une loi, d'un contrat, d'une décision, afin de pouvoir poursuivre son exécution. » Conformément à à l'art. 11, alinéa 4 de la même loi, la Direction de la comptabilité est obligée à tenir le registre d'engagement.

Celui-ci est conçu, d'habitude, d'après le modèle que l'on voit à la page suivante.

Après l'application du visa du conseiller-contrôleur, l'acte administratif est envoyé à la Direction de la comptabilité de chaque département ministériel qui met au côté du débit du registre d'engagement :

- 1°) le numéro d'engagement ;
- 2°) la date du visa d'engagement ;
- 3°) le numéro de l'acte d'approbation d'engagement ;
- 4°) les données relatives au fournisseur ou au titulaire de la somme ;
- 5°) la situation de la somme budgétaire engagée, crédit disponible, etc.

Après cette opération, la proposition d'engagement visée est envoyée au service de l'économat, afin de suivre la voie nécessaire à l'accomplissement du besoin pour lequel il a été engagé.

Une fois le service accompli, suivent les formalités pour la liquidation de la créance contre l'Etat. Comme nous allons le voir plus loin, l'ordonnancement seul a de l'importance pour nous, puisque c'est sur l'ordonnance de paiement — comme sur celle de délégation — que le conseiller-contrôleur applique son visa.

Les formalités pour la délivrance de l'acte qui donne droit au titulaire de toucher sa créance, entrent dans les attributions de la Direction de comptabilité. Celle-ci est chargée de l'établissement de l'ordonnance de paiement et de celle de délégation.

La forme d'une ordonnance de paiement est la suivante :

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
DIRECTION DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Service financier

N° 12727/1938

Engagé sous le n°/1938

Visé :

*Le conseiller-
contrôleur*
(ss)

L'ordonnance de paiement

L'exercice 193..../193....

L'article lei

En vertu des crédits qui me sont ouverts, M. le payeur de l'Administration financière de Bucarest est en droit de payer la somme indiquée dans la présente ordonnance de paiement, en respectant les conditions y déterminées.

Nom du bénéficiaire	Le motif de la dépense	La somme	Observations
X. Y.	Fournitures de bureau	15.500 lei	

Avis

Le titulaire est prévenu que la présente ordonnance peut être acquittée seulement jusqu'au dernier jour du mois de mars 193.. s'il se présente après cette date, le payeur lui refusera le paiement.

Cette ordonnance de paiement est émise par M. le Mi-

nistre de l'Intérieur, pour la somme de 15.500 lei (quinze mille cinq cents lei).

Le Ministre,

(ss)

Le chef du bureau de

la comptabilité,

(ss)

.....

j'ai reçu la somme

(signature du titulaire)

Cette ordonnance de paiement, émise par la Direction de la comptabilité, est envoyée au contrôleur des dépenses engagées. Celui-ci, comme on le sait, doit se convaincre que la somme engagée est la même que celle de l'ordonnance de paiement. En outre, il examine si l'imputation de l'exercice et de l'article correspondent à ceux de l'ordonnance de paiement. C'est une mesure de précaution, tendant à faire respecter le visa d'engagement.

Le contrôleur des dépenses engagées applique son visa également sur l'ordonnance de délégation. Celle-ci a la forme suivante :

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION LOCALE

N°

L'exercice 193..

Engagée sous le n°....

Visé

Le conseiller-contrôleur

(ss)

Visé

La Commission permanente des
économies du ministère des Fi-
nances, sous le numéro

Le chef du bureau

(ss)

Ordonnance de délégation

En vertu de cette ordonnance de délégation, Son Excellence, le Résident Royal, en tant qu'ordonnateur secondaire de la région « Timis », est autorisé à émettre des mandats de paiement, dans les limites des crédits indiqués ci-dessous. M. le payeur auprès de l'Administration Financière de Timisoara est en droit de les payer aux titulaires, conformément aux lois, aux règlements et décisions ministérielles en vigueur.

Article budgétaire	Sommes des crédits délégués	Nature de la dépense
.....		Traitement du personnel prévu dans le budget.
.....		Heures supplémentaires établies par les lois, les décisions ministérielles, etc.
.....		Remboursement des frais de transport.
.....		Dépenses pour les registres et les imprimés, pour les abonnements des revues.
.....		Dépenses de frais de bureau, etc., etc.
La présente ordonnance de délégation sert à émettre des mandats de paiement jusqu'au 193...		
Le total		

Cette ordonnance de délégation est émise seulement pour les crédits indiqués ci-dessus et pour la somme globale de

Le Ministre de l'Intérieur

(ss)

Le chef du service

(ss)

Le contrôleur des dépenses engagées, par son visa sur l'ordonnance de délégation, doit examiner si les crédits délégués au mandataire sont prévus dans le budget et s'il existe des disponibilités. C'est tout ce que le conseiller peut faire au sujet de l'ordonnance de délégation.

Après la délivrance de l'ordonnance de paiement et de celle de délégation, suit la signature de l'administrateur. Et, après cet acte important, les ordonnances sont envoyées, de nouveau, à la Direction de la comptabilité publique. Celle-ci exécute maintenant les opérations de la décharge des sommes mises au côté du débit du registre d'engagement et dont la Direction est responsable. La décharge consiste en ce qu'on consigne sur le côté du crédit du registre des dépenses engagées, toutes les sommes comprises dans l'ordonnance de paiement. On met :

- 1°) le numéro courant de la liquidation ;
- 2°) la date du visa de la liquidation ;
- 3°) nom, prénom et domicile du fournisseur ;
- 4°) l'objet de la dépense ;
- 5°) le numéro du visa d'engagement ;
- 6°) la somme ordonnancée ;
- 7°) au côté du débit, on met le numéro courant de la liquidation. Par ce moyen, on peut surveiller plus aisément

qu'il s'agit de la même dépense, consignée tant au côté gauche qu'au côté droit du registre d'engagement.

La Direction de la comptabilité publique du ministère intéressé n'est pas déchargée par le fait qu'elle a mis sur la partie à droite du registre d'engagement les chiffres compris dans l'ordonnance de paiement. Elle doit émettre des avis de paiement. L'art. 126, alinéa 2 de la loi de comptabilité publique nous dit que les services de comptabilité publique sont obligés de dresser un avis, en double exemplaire. Un exemplaire sera remis à la Direction du mouvement des fonds, laquelle, après enregistrement, l'envoie à la Comptabilité générale de l'Etat. Celle-ci, à son tour, après l'accomplissement de certaines formalités, le remettra à la Caisse centrale ou à l'Administration financière, chargée du paiement de l'ordonnance. Il est interdit au caissier de procéder à un paiement quelconque sans avoir l'avis de paiement.

Le second exemplaire de l'avis de paiement sera consigné dans un bordereau de tous les avis et puis envoyé à la Direction générale de comptabilité. Celle-ci, à son tour, remettra le bordereau, avec toutes les pièces justificatives, à la Cour des comptes. A partir de ce moment, la Direction générale de la comptabilité publique est déchargée de toute obligation pour ce qui est des chiffres.

On voit donc que les obligations qui pèsent sur la Direction de comptabilité trouvent leur décharge du fait de l'engagement :

- a) dans la consignation des sommes engagées sur le côté du crédit du registre d'engagement ;
- b) dans l'émission des avis de paiement.

Mais, outre cela, il est évident que la responsabilité de la Direction de comptabilité reste entière, si des irrégu-

larités se sont glissées dans ses opérations. Pour celles-ci, elle répond devant la Cour des comptes.

Il n'est pas sans intérêt qu'on donne le modèle d'un avis de paiement. Il a la forme suivante :

Avis de paiement

de l'ordonnance de paiement N° 193....

émise sur l'Administration Financière de Bucarest au compte du budget général du ministère de l'Intérieur.

L'exercice 193... / 193...		Nom du bénéfi- ciaire	Nature de la dépense	Somme de payement	Observations
chapitre	Article				
					Doivent être an- nexées les pièces suivantes :
				Reste à payer.....	

Bon pour le paiement

Le Ministre (ss)

Le chef de la Direction,

(ss)

On a vu toute la vie suivie par une dépense publique jus-
qu'à ce que l'exécutant d'un besoin collectif soit arrivé
à posséder l'acte qui lui donne le droit de toucher la somme
due. Il ne lui reste maintenant qu'à se présenter au gui-
chet du payeur. Celui-ci doit accomplir, à cette occasion,
certaines formalités en vue de se convaincre de l'exécu-
tion de la dépense conformément à la loi de comptabilité
publique. Il examine :

1°) si l'ordonnance de paiement *porte le visa du conseiller-contrôleur* ;

2°) si l'avis de paiement est transmis à l'administration financière et si celui-ci concorde avec l'ordonnance de paiement ;

3°) si la personne présentée au guichet est identique au titulaire de l'ordonnance de paiement.

Après cet examen minutieux, le payeur procède à l'acquittement de la somme.

LIVRE TROISIÈME

La nature juridique du visa

Le problème de la nature juridique du visa du conseiller-contrôleur est un des plus importants et aussi des plus difficiles. A savoir quel est le caractère intrinsèque de l'acte du conseiller-contrôleur, quel est le rapport entre le visa et l'acte administratif, ce sont là des questions qui constituent le fond de l'étude de la nature juridique du visa. On va étudier le problème du caractère du visa ; le rapport entre le visa et l'acte administratif ; et ensuite, la responsabilité de l'administration, de l'administrateur et du conseiller-contrôleur.

TITRE PREMIER

LE CARACTERE DU VISA

CHAPITRE PREMIER

Qu'est-ce que le visa du conseiller-contrôleur ?

On ne peut pas donner une définition du visa du contrôleur, parce que cet acte n'est pas encore bien déterminé. Pour répondre à notre question, on doit procéder par un enchaînement de raisonnements et de comparaisons, destinés à nous fixer quelques repères.

Tout d'abord, il faut savoir si le visa du contrôleur a une existence distincte de celle des actes préparatoires, et ensuite, quel est son caractère. De là, la division de ce chapitre en deux sections.

SECTION I. — LE VISA EST UN ACTE DISTINCT

On pourrait se demander si le visa du conseiller-contrôleur ne fait pas partie de la catégorie des actes préparatoires, puisqu'il aide aussi à la formation de l'acte de l'administrateur ? Pour répondre à cette question, il faut se mettre d'accord sur la notion de mesures préparatoires.

En droit administratif roumain, on cite comme actes préparatoires : le rapport, le référé, l'enquête, l'avis conforme, la sommation (1). Toutes ces mesures servent à la conclusion définitive de l'acte administratif. Elles ont les traits suivants :

1°) aident à la formation de la décision administrative. Parfois, l'administrateur ne peut prendre une résolution définitive que s'il consulte au préalable certains organes plus en mesure de connaître les côtés spéciaux du problème. On exige les actes préparatoires pour faire en sorte que l'intérêt général soit mieux servi ;

2°) les actes préparatoires ne produisent pas un effet juridique ; ils servent seulement à la conclusion définitive de l'acte administratif. De là, s'ensuit qu'on ne saurait attaquer directement en justice les mesures préparatoires. Cela ne veut pas dire que les instances judiciaires n'ont

(1) Constantin S. Rarincesco : *Contenciosul administrativ român*. Bucarest, 1936, page 249.

pas le droit de se prononcer incidemment sur la régularité des actes préparatoires. En effet, ceux-ci doivent être conclus avec le respect de certaines règles. Ainsi, l'enquête d'un agent administratif doit remplir certaines formalités, comme : elle doit émaner d'un fonctionnaire compétent, les éléments sur lesquels elle s'appuie doivent être réels, etc.

On peut dire que le visa du conseiller-contrôleur n'entre pas dans la catégorie de ces actes préparatoires, parce que le visa entraîne certaines conséquences, qui démontrent son existence distincte de la décision de l'administrateur. On remarque un de ces effets lorsqu'on étudie le problème du refus de visa.

Il arrive, et encore très souvent, que le conseiller-contrôleur refuse d'apposer son visa sur la proposition d'engagement, parce que celle-ci ne respecte pas les dispositions légales. En ce cas, le refus de visa doit être motivé et envoyé au ministre intéressé. Celui-ci ne doit pas obéir au refus de visa du conseiller-contrôleur. La loi de la comptabilité publique, dans son article 47, alinéa 2, nous fait savoir que : « Si le ministre insiste que l'ordonnance ou l'engagement soit visé, il peut s'adresser au ministre des Finances et lui envoyer les actes avec le refus de visa. » D'après ce texte, il semble que ce soit le ministre des Finances qui en décide en dernier lieu. La réalité est que c'est la Cour des comptes qui se prononce, d'abord, sur le refus de visa. En effet, le ministre des Finances fait envoyer tous les actes du ministre intéressé devant la Cour des comptes. Celle-ci doit décider sur le refus de visa dans un délai de huit jours au plus tard. Cette instance juridictionnelle ne peut émettre, comme il est naturel, que deux solutions : l'un qui approuve le ministre ou bien l'autre

décision, qui pourrait être conforme au visa du conseiller-contrôleur. Dans le premier cas, la Cour des comptes invite le conseiller-contrôleur d'exercer son visa d'engagement. Dans le second cas, la Cour des comptes confirme l'acte de refus du conseiller-contrôleur et envoie son arrêt de refus, par l'entremise du ministre des Finances, au ministre intéressé.

Si le ministre insiste que sa proposition d'engagement devienne une décision exécutoire, le litige est porté devant le Conseil des ministres, chargé de décider définitivement sur le refus de visa. Si le Conseil des ministres constate que la proposition de l'administrateur peut engager les finances publiques, il le fait connaître à la Cour des comptes, qui oblige le conseiller-contrôleur d'apposer immédiatement son visa d'engagement.

On pourrait se demander s'il n'y a pas une anomalie dans le fait que le Conseil des ministres est appelé à décider définitivement sur le refus de visa, alors que la loi de comptabilité avait inséré justement le contrôle préventif pour surveiller les engagements des ministres. On peut répondre que le Conseil des ministres est en droit de décider, en dernier ressort, sur l'engagement d'une dépense publique, parce qu'il est appelé à faire face aux nécessités collectives et il est mieux placé de peser l'urgence, l'utilité et l'opportunité du besoin public qui réclame une charge budgétaire.

Il y a des auteurs qui ne sont pas satisfaits de cette explication sur l'attribution du Conseil des ministres en matière de refus de visa. Ainsi, M. Grigoresco, parlant d'une réforme relative au refus de visa, écrit : « Cette réforme doit avoir la mission de laisser le contrôle des dépenses aux instances judiciaires ordinaires de droit commun ou administratives. En d'autres mots, le refus de

visa du conseiller-contrôleur doit être, à la demande des administrateurs, soumis au jugement de la Cour des comptes ou éventuellement à celui de la Cour de cassation » (1). Mais cet auteur, qui traite clairement de tous les contrôles qui s'appliquent aux finances roumaines, n'est tout de même pas tellement catégorique. Notamment, il admet que le refus de visa relatif à certaines dépenses publiques nécessaires à l'armement, au maintien de l'ordre public et à la surveillance de la sûreté de l'Etat puisse échapper à la décision de la Cour des comptes ou de la Cour de cassation.

Nous estimons qu'il ne faut pas être trop rigide dans l'application des principes de droit, surtout lorsqu'il s'agit de l'organisation de la collectivité. Au fait que le Conseil des ministres décide en dernier ressort sur l'emploi d'une dépense publique, il n'en résulte pas une brèche dans les règles juridiques. La vie sociale est continuellement en mouvement, et le droit est obligé à s'y adapter. Seul le pouvoir exécutif, qui fonctionne en permanence, connaît les nouvelles exigences du conglomerat social. A lui est confié la mission de veiller à l'intérêt général ; le pouvoir judiciaire constitue un frein aux fausses routes dans lesquelles l'administration peut être amenée à s'engager sans le consentement du corps législatif, qui représente — dit-on — le véritable poulx de la collectivité. La Cour des comptes, de même que la Cour de cassation, ankylosées dans les textes des lois, sont loin de saisir le mouvement du corps social.

De tout cela, nous sommes donc en droit de donner gain

(1) *Op. cit.*, page 151.

de cause à la façon dont le législateur a conçu la résolution du problème du refus de visa.

La Cour des comptes résoud le conflit entre le conseiller-contrôleur et le ministre par une décision qui est connue sous le nom de « *journal* ». Il est fait d'après le texte suivant :

« La Haute Cour des comptes, Chambre 1, « *journal* », du 8 juillet 1933, au complet suivant... (suit le nom des conseillers et du référendaire). » Et puis l'arrêt contient :

- a) l'exposé des faits du litige ;
- b) l'exposé des considérations juridiques ;
- c) l'invitation au conseiller-contrôleur d'appliquer son visa : « ..et il suit donc que le conseiller est obligé de viser les présents actes de paiement ».

Il reste maintenant à savoir quelle est la nature juridique de l'arrêt de la Cour des comptes. Est-il un acte juridictionnel ou bien un acte administratif ? On peut répondre que le « *journal* » de la Cour des comptes n'est pas un acte juridictionnel, parce que :

1°) la Cour des comptes, par cet arrêt, n'aboutit pas à la suppression d'un conflit soulevé entre des parties ayant des situations juridiques opposées ; elle se prononce sur la divergence intervenue entre le conseiller-contrôleur et le ministre, tous les deux ne réclamant pas de droits subjectifs ;

2°) le « *journal* » de la Cour des comptes ne jouit pas de l'autorité de chose jugée, en ce sens qu'une fois émis, aucune institution publique administrative ne puisse en décider autrement. Car nous avons vu tout à l'heure que si le ministre n'est pas content de la résolution donnée par la Cour des comptes, il peut appeler au Conseil des ministres ;

3°) la jurisprudence est d'accord que le sens de la décision du refus de visa constitue un acte administratif et pas du tout un acte juridictionnel. Le jugement n° 1439 du 31 octobre 1936, dos. 8977/935 a trait au cas suivant : L'ingénieur Silvestru Danciul, classé comme ingénieur ordinaire de première classe, a demandé au ministère des Travaux Publics qu'on lui paie une différence de traitement. Le ministre a repoussé la demande, en alléguant que le conseiller-contrôleur a refusé de viser son acte administratif. Le contrôleur a refusé le visa en se conformant aux dispositions financières urgentes et exceptionnelles d'une loi de 1933. Le refus de visa fut confirmé par l'arrêt de la Cour des comptes n° 2356 du 31 septembre 1933. Alors l'ingénieur s'est adressé au tribunal d'Ilfov. Le défendeur, en l'espèce le ministre des Travaux Publics, a invoqué l'exception de la chose jugée, à savoir l'arrêt précité de la Cour des comptes. A cela, le tribunal d'Ilfov a répondu : « Des textes de la loi de comptabilité publique ressort que le rôle de la Cour des comptes ne doit être que de *donner des avis* lorsqu'un conflit surgit entre le ministre et les conseillers-contrôleurs ; ce conflit est le plus fréquent lorsque les autorités publiques dépensent pour leur propre besoin. C'est pourquoi la loi n'attribue pas à ce conflit le caractère d'un litige et à la Cour des comptes un rôle juridictionnel. En ce cas, la Cour des comptes se prononce non pas par un jugement, mais par un « *journal* » qui n'a que l'autorité d'un avis administratif. Comme tel, le « *journal* » ne jouit pas de l'autorité de la chose jugée et n'empêche pas le lésé d'intenter une action devant une autorité judiciaire. »

Ce qui démontre encore davantage le caractère particulier du visa de contrôle préventif, c'est l'effet que celui-ci

produit sur l'acte administratif. Cette question sera étudiée à propos de la nullité de la décision administrative.

SECTION II. — LE CARACTÈRE SUI GENERIS DU VISA

Une fois édifié sur l'existence indépendante du visa du contrôleur des dépenses engagées, il y a lieu de savoir si cette mesure de contrôle financier ne peut pas être rangée parmi d'autres actes, comme le contrôle hiérarchique, l'endossement, l'approbation, l'autorisation administrative.

§ 1. — *Les actes de contrôle hiérarchique et le visa*

Les effets importants du visa sur la proposition d'engagement de l'administrateur nous poussent à rechercher si l'acte financier du conseiller-contrôleur n'est pas une mesure de contrôle hiérarchique.

Tout d'abord, il faut savoir que ce qu'on entend par contrôle hiérarchique.

On sait qu'un des principes essentiels de la vie administrative est, sans doute, celui de la centralisation. Cela signifie que toute l'organisation de l'administration publique d'un pays appartient au gouvernement, qui l'exerce grâce à l'existence d'un personnel hiérarchisé. Les actes des fonctionnaires subalternes d'une hiérarchie administrative tombent sous le droit de vérification de leur organe supérieur. Cette mesure est connue sous la dénomination de contrôle hiérarchique. Il comporte plusieurs modes de manifestations : a) des approbations ou des autorisations d'actes ; b) des substitutions d'action ; c) des confirmations d'actes ; d) des instructions adressées par les supérieurs à l'inférieur, etc.

Après avoir vu ce qu'est le contrôle hiérarchique et quelles sont ses manifestations, on peut se demander si le visa du conseiller-contrôleur n'entre pas dans la catégorie de ces actes. Nous répondons négativement, parce que :

1°) le conseiller-contrôleur n'est pas le supérieur hiérarchique du ministre. De plus, le conseiller n'appartient pas à la hiérarchie de l'administration publique. Celui-là fait partie, comme on l'a déjà vu, de la Cour des comptes ;

2°) le visa du conseiller-contrôleur s'exerce sur la proposition de l'acte administratif seulement au point de vue financier, tandis que le supérieur hiérarchique examine tous les côtés de la manifestation de volonté de son subalterne. Le contrôle hiérarchique regarde la nécessité, l'opportunité, l'urgence de l'acte administratif de l'organe inférieur ;

3°) lorsque la proposition d'engagement du ministre n'est pas conforme à la loi de comptabilité publique, le conseiller-contrôleur refuse l'application du visa. C'est tout ce qu'il peut faire en pareil cas. Le conseiller-contrôleur n'a le droit de toucher en rien à l'acte administratif. Il n'en est pas de même du contrôle hiérarchique. Le supérieur hiérarchique peut annuler, réformer ou confirmer les actes de ses fonctionnaires subalternes. L'activité de l'inférieur peut être complètement entravée par le contrôle hiérarchique.

De ces comparaisons succinctes, il résulte que le visa de contrôle préventif n'a rien de commun avec le contrôle hiérarchique et le conseiller-contrôleur ne doit pas être considéré comme un personnage qui dispose de l'administrateur. Celui-là est un fonctionnaire chargé de veiller à la stricte application de la loi de comptabilité publique.

§ 2. — *Les actes de tutelle administrative et le visa*

Si le visa du conseiller-contrôleur n'a pas le caractère d'un acte de contrôle hiérarchique, on pourrait supposer qu'il s'intègre à la proposition d'engagement de telle manière qu'il la rend efficace. En d'autres termes, on pourrait croire que l'acte financier du conseiller-contrôleur entre dans la catégorie des mesures de tutelle administrative. De là, la nécessité de jeter un coup d'œil sur le rapport des actes de tutelle administrative et du visa du conseiller-contrôleur.

Qu'entend-on par tutelle administrative ?

On sait que le principe de la décentralisation administrative commande la satisfaction des intérêts locaux par des organes élus au sein de la population. Le besoin de la liberté politique pousse les hommes à prendre place dans le déroulement de la vie administrative. Cela est exprimé d'une façon aussi claire que possible, par M. Hauriou : « S'il ne s'agissait que du point de vue administratif, la centralisation assurerait au pays une administration plus habile, plus impartiale, *plus intégrée* et plus économe que la décentralisation. Mais un pays n'a pas besoin seulement d'une bonne administration, il a besoin aussi de liberté politique. Or, la liberté politique est liée à la décentralisation administrative »(1).

Par le fait de la décentralisation, les unités administratives locales ont, plus ou moins, la liberté d'action. Pour maintenir le lien réclamé par l'unité de l'Etat, les actes des personnes administratives décentralisées sont soumis à un contrôle du pouvoir central. Ce contrôle

(1) M. Hauriou : *Précis élémentaire de droit administratif*. Paris, 1938, page 49.

s'exerce au moyen de certains actes groupés sous le nom de tutelle administrative (1).

Le visa du conseiller-contrôleur peut-il être considéré comme un acte de tutelle administrative ? Cette mesure de contrôle s'approche-t-elle de l'acte d'autorisation ou d'approbation de l'autorité tutrice ? Pour répondre à cette question, il est nécessaire d'établir un parallèle entre les deux actes. Ainsi :

1°) le contrôle de tutelle administrative s'exerce par une autorité supérieure sur les émanations de volonté d'une administration qui possède une certaine dose de liberté d'action ; le visa du contrôle financier préventif est appliqué par un organe qui ne peut être considéré comme supérieur à la proposition d'engagement du ministre ;

2°) l'organe de tutelle administrative a le droit, au moyen de l'autorisation ou de l'approbation, d'annuler ou d'approuver les actes des administrations décentralisées. Le pouvoir de l'autorité tutrice peut donc annihiler complètement l'action des organes tutelles. Le visa du conseiller-contrôleur concerne seulement le côté financier de l'acte administratif. Ce contrôle ne peut ni annuler ni approuver la proposition d'engagement de l'administra-

(1) La doctrine est d'accord sur les actes de tutelle administrative: l'autorisation et l'approbation. Le désaccord commence seulement sur la distinction entre ces deux actes. Ainsi :

D'après Bezin : « La mesure de tutelle administrative, à laquelle on donne le nom générique d'autorisation, est une déclaration de volonté dont le but est de permettre la protection d'un intérêt déterminé et que la loi déclare, à cet effet, condition suspensive de l'efficacité juridique d'une déclaration émise par une personne administrative décentralisée. Si la déclaration de l'autorité tutrice se produit avant la déclaration du sujet des droits nous avons une autorisation. (G. de Bezin : *Les autorisations et approbations en matière de tutelle administrative*. Toulouse, 1906, pages 57 et 62.)

D'après d'autres auteurs, parmi lesquels on peut citer Donato-Donati, dans son ouvrage *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, 1903, trouvent entre les deux actes de la tutelle administrative une différence de nature, à côté de celle du moment. L'autorisation apporte une limite à la capacité d'exercer un pouvoir ; l'approbation met un obstacle à ce qu'un pouvoir exercé produise ses effets.

teur ; celle-ci existe sans le visa du conseiller-contrôleur. Mais pour que l'engagement du ministre puisse produire certains effets sur le budget de l'administration, l'application du visa de contrôle préventif est nécessaire ;

3°) par les actes de tutelle administrative on protège un intérêt général, qui pourrait être lésé par l'autorité décentralisée. L'administration tutrice est en mesure de se prononcer sur l'opportunité, sur l'urgence et sur l'utilité de la manifestation de volonté de l'autorité tutellée. Par le visa du conseiller-contrôleur, on veille au respect des dispositions relatives à la loi de comptabilité publique. L'organe de contrôle financier n'a pas le droit d'examiner quelles seront les répercussions de l'acte administratif sur la vie de l'unité administrative.

On remarque donc que le visa du conseiller-contrôleur ne peut pas être considéré comme un acte de tutelle administrative, bien qu'il pourrait avoir l'apparence d'une semblable mesure de contrôle.

Si le visa de l'examen financier préventif ne peut être rangé ni dans la catégorie des actes de contrôle hiérarchique, ni dans celle des actes de tutelle administrative, il doit avoir un caractère propre, spécifique à lui-même. En effet, on ne rencontre nulle part un acte qui puisse ressembler au visa du conseiller-contrôleur. Si la situation se présente ainsi, on est en droit d'affirmer que l'acte de contrôle préventif a un caractère *sui generis*. Il est doté d'une organisation propre, pour l'accomplissement d'un but déterminé.

CHAPITRE II

Quels sont les effets du visa sur la proposition
d'engagement ?

Une question juridique d'une extrême importance est celle de la détermination du rapport entre le visa du conseiller-contrôleur et la proposition d'engagement de l'administrateur. L'acte de contrôle préventif forme-t-il un élément essentiel de la manifestation de volonté de l'administration publique ou bien celle-ci jouit-elle de la valabilité sans le visa du conseiller-contrôleur ?

Sur ce problème les opinions ne se sont pas mises d'accord. La doctrine est divisée. A cet effet, il y a trois conceptions : la première admet la valabilité de l'acte administratif émis sans le visa ; la deuxième prétend que la manifestation de volonté de l'administrateur prise sans respect de la mesure de contrôle préventif est inexistante ; enfin, la troisième soutient la nullité de l'acte administratif.

SECTION I. — LA VALABILITÉ DE L'ACTE ADMINISTRATIF

Dans la doctrine roumaine il y a des auteurs qui admettent que l'acte administratif est valable sans le visa du conseiller-contrôleur. L'acte de contrôle préventif n'a pas grande portée sur la manifestation de volonté de l'administrateur. L'examen du conseiller-contrôleur constitue une mesure qui pourrait être réclamée par le ministre ; celui-ci n'est pas obligé de la demander.

De cette affirmation découle la conséquence que l'administration est responsable de la conclusion de l'acte de son

organe. Le fait qu'une décision ministérielle est prise sans le visa du conseiller-contrôleur, n'influe en rien la responsabilité de l'administration.

Pourtant, il y a des auteurs qui admettent la valabilité de l'acte administratif, mais soutiennent la responsabilité de l'administrateur. Celle-ci est conditionnée par la *bonne foi du ministre*. Voici comment s'exprime sur ce sujet M. P. Negulesco, l'éminent professeur de droit public à l'Université de Bucarest : « Conformément à la loi de comptabilité publique, les administrateurs ne peuvent pas contracter ou engager s'il n'y a pas d'allocation budgétaire ; il leur est interdit d'engager l'administration au delà des crédits budgétaires. Toutefois, la doctrine et la jurisprudence française et roumaine sont d'accord pour soutenir qu'un contrat conclu par le ministre, dans des pareilles conditions (c'est-à-dire sans avoir de crédit budgétaire) avec un *tiers de bonne foi, est valable* ; seulement les ministres ou leurs délégués sont responsables d'après les art. 79 et 80 de la loi de comptabilité publique » (1).

Il y a bonne foi, lorsque le tiers ne remarque pas l'absence du visa préventif. La preuve de la bonne foi est difficile à établir, surtout lorsqu'il s'agit de fournisseurs habiles dans l'exercice de leur métier. Car si le tiers sait qu'il n'y a pas de visa sur la proposition d'engagement de l'administrateur et si malgré cela il entre en rapport juridique avec l'Etat, l'administrateur n'est pas responsable. C'est une nuance de la théorie de valabilité de l'acte administratif qui compte peu de partisans.

La nuance de la conception de valabilité de l'acte administratif, qui rallie le plus grand nombre d'auteurs, est

(1) Paul Negulesco : *Tratat de drept administrativ*. Bucarest, 1934, éd. IV, vol. 1, page 434.

moins exigeante vis-à-vis du tiers, mais plus sévère à l'égard de l'administration. D'après cette thèse, c'est l'administration qui répond toujours envers le particulier contractant, que celui-ci constate ou non que le visa du conseiller-contrôleur est appliqué. L'Etat doit payer la créance née d'un acte conclu entre son représentant et le tiers, en entendant par celui chaque personne qui a une prétention pécuniaire vis-à-vis de l'autorité publique.

Les auteurs qui admettent la valabilité de l'acte administratif émis sans le visa du conseiller-contrôleur, apportent pour appuyer leur thèse les arguments suivants :

1°) l'intérêt du service public le réclame. Si l'on admettait l'hypothèse que la décision exécutoire prise au mépris de la règle du contrôle préventif ne produit pas d'effet, alors on écarterait tous les fournisseurs de l'Etat. Le tiers qui entre en rapport juridique avec l'autorité publique ne peut savoir d'aucune manière l'obligation que réclame le contrôle préventif ;

2°) les principes de droit l'exigent. L'application rigoureuse du droit nous amène à considérer les représentants des administrations publiques comme des mandataires de l'autorité. Or, — disent ces auteurs — si le mandant du droit privé répond pour les actes de son préposé, même si celui-ci aurait dépassé les limites de son pouvoir, on est évidemment obligé d'admettre la responsabilité de l'administration publique pour les actes de ses représentants. L'autorité est engagée par l'acte du maire, du résident royal, du ministre, même si ceux-ci ont méconnu la disposition de la loi de comptabilité publique.

La thèse de la valabilité de l'acte administratif pris sans le visa du conseiller-contrôleur, rallie peu d'auteurs

roumains (1). Le fait que cette théorie n'a pas beaucoup d'adhérents s'explique par le mode d'organisation du contrôle des dépenses engagées en Roumanie et par la méfiance qu'on nourrit vis-à-vis de la gestion des représentants du pouvoir public.

SECTION II. — L'INEXISTENCE DE L'ACTE ADMINISTRATIF

Une autre conception relative au visa du conseiller sur la proposition d'engagement de l'administrateur, soutient l'inexistence de l'acte administratif. Une décision exécutoire qui veut engager les finances publiques sans être visée par le conseiller est inexistante au point de vue juridique. Elle ne produit aucun changement dans la situation juridique qui existait auparavant entre l'administration et le tiers.

Ceux qui admettent cette opinion soutiennent que le législateur voulait que les ministres ne pussent aucunement écarter le contrôle préventif. En outre, cette conception s'inspire d'un grand souci pour les finances publiques. Pour veiller à la stricte application du budget, les partisans de cette théorie admettent l'inexistence de l'acte

(1) En France, au contraire, la majorité de la doctrine soutient la validité de l'acte administratif conclu sans le visa du contrôleur. Ainsi :

a) Marquès di Braga et C. Lyon, dans la *Comptabilité de fait*, écrivent : « Toutes les fois que les tiers qui ont traité avec des administrateurs agissant au nom des services publics, n'ont eu pratiquement aucune possibilité de se rendre compte des limites de la mission légale des administrateurs, les services publics sont valablement engagés, même au delà de ces limites. »

b) Michaud, dans son article « *De la gestion d'affaires appliquées aux services publics* » paru dans la « *Revue générale d'administration* », année 1894, à la page 12, dit : « ...si les crédits étaient dépassés et que l'État sera obligé envers lui, par l'action même du contrat. »

c) Hauriou, dans son *Droit administratif*, Ed. 7, page 904, note 1, écrit : « Les marchés passés par les ministres en dépassement de crédit, c'est-à-dire sans autorisation budgétaire, ne sont pas pour cela annulés, ils engagent quand-même l'État. »

d) Jèze, dans *Essai d'une théorie générale des fonctionnaires de fait*, publié dans la « *Revue de Droit public* », 1914, page 54, soutient : « ...que les marchés conclus par les ministres sans crédit ou au delà des crédits sont juridiquement valables. »

administratif conclu sans le respect du visa du contrôleur.

La thèse de l'inexistence de l'acte administratif compte parmi ses partisans peu d'auteurs financiers, et surtout, d'hommes politiques, parce qu'elle ignore les principes de droit administratifs. En effet, on considère, habituellement, qu'un acte administratif est inexistant quand il émane d'un individu qui n'a pas qualité pour agir au nom de l'administration. On regarde également comme acte inexistant celui qui n'appartient pas au domaine de la vie administrative (1). Or, on ne peut pas admettre que l'acte administratif conclu sans le visa du conseiller-contrôleur fasse partie de cette catégorie, parce que la proposition d'engagement est bien l'émanation d'un fonctionnaire régulièrement investi du pouvoir public et elle entre également dans la vie administrative. Ce qui lui manque, c'est l'accomplissement d'une des dispositions de la loi de comptabilité publique. Et, à cause de cela, on ne saurait la rendre inexistante juridiquement.

En dehors de ce qui vient d'être dit, la théorie de l'inexistence de l'acte administratif est fausse, parce qu'en cas d'engagement sans le *visa*, on peut recourir à la justice. Or, on sait que pour un acte inexistant, on ne peut se prévaloir devant le pouvoir judiciaire. A cet effet, M. Bonnard écrit : « Dans ce cas, on devrait logiquement décider que le recours pour excès de pouvoir est irrecevable ; car le Conseil d'Etat n'a pas à annuler puisque l'acte n'existe pas » (1).

En outre, l'acte d'engagement ne peut pas être considéré comme inexistant, étant donné qu'il jouit de la pré-

(1) Léon Alcindor : *Des différentes espèces de nullités des actes administratifs*. Paris, 1912, page 41.

(1) Roger Bonnard : *Précis de droit administratif*. Paris, 1935, page 195.

somption de légalité. Il produit tous les effets juridiques jusqu'au moment où l'on invoquera son illégalité. Les choses se passent tout autrement si l'acte est inexistant. Celui-ci n'a pas le privilège de la présomption d'un acte régulier, car il n'a pas du tout l'existence juridique.

SECTION III. — LA NULLITÉ DE L'ACTE ADMINISTRATIF

Une autre conception, qui rallie le plus grand nombre d'auteurs, admet la nullité de l'acte administratif conclu sans le visa du conseiller-contrôleur.

La décision de l'administration bénéficie de la présomption de régularité jusqu'à preuve du contraire. L'acte administratif produit ses effets juridiques. Mais dès qu'une des parties du rapport juridique créée par l'acte administratif se prévaut en justice, en alléguant le motif d'absence de visa de contrôle préventif, les instances judiciaires sont obligées d'examiner la légalité de l'acte. Si elles constatent l'absence du visa du conseiller-contrôleur, alors on déclare l'acte administratif comme nul. A partir de ce moment, la décision administrative cesse de produire ses effets. Mais les conséquences produites dans le passé ne s'éteignent pas. La partie contractante du rapport juridique déclaré nul a la possibilité de se prévaloir devant la justice pour faire reconnaître ses droits.

La nullité de l'acte administratif conclu sans le visa du contrôle préventif est exigée par

1°) les textes des lois, qui sont catégoriques à ce sujet. L'art. 46 de la loi de comptabilité publique écrit : « L'engagement conclu sans le visa préalable du conseiller-contrôleur *n'oblige pas l'Etat à son exécution.* » L'art. 7 du règlement relatif aux engagements externes de l'Etat et

d'autres autorités publiques, élaboré dans le but de faire mieux exécuter la loi monétaire du 7 février 1929, est plus explicite : « Dans chaque ministère ou service autonome de l'Etat, le conseiller-contrôleur en exercice sera chargé de centraliser les projets dont on parle dans l'art. 2 (ce qui entraîne un paiement en monnaie étrangère) et qui lui sont obligatoirement communiqués par tous les bureaux des ministères, conformément à l'art. 44 de la loi de comptabilité publique. Les contrats signés sans saisir le conseiller-contrôleur, seront, *en vertu de l'art. 46 de la même loi, nuls* ; »

2°) la jurisprudence roumaine, qui arrive à la même conclusion. Les Cours d'appel et la Cour de cassation, ont eu l'occasion de se prononcer sur la nullité des actes administratifs conclus sans le visa. Ainsi, la Cour d'appel de Bucarest, Chambre II, dans l'arrêt n° 199 du 1^{er} mai 1934, décide : « Un contrat conclu sous l'empire de la loi de comptabilité publique et sur lequel n'est pas appliqué le visa du conseiller-contrôleur réclamé par l'art. 44 de la loi précitée, est *entaché de nullité*. » L'arrêt de la Cour d'appel n'a pas besoin de commentaire, parce qu'il est bien claire et décisif en la matière.

La Cour de cassation a également eu l'occasion de nous faire connaître son opinion sur la situation d'un acte administratif qui ne remplit pas toutes les formalités de la loi de comptabilité publique, y compris la nécessité du visa de contrôle préventif. La Cour suprême s'est prononcée là-dessus dans l'arrêt n° 677/935 et dans celui qui porte le n° 1571, du 10 octobre 1934. Par ces arrêts, la Cour de cassation arrive à la conclusion qu'un acte administratif qui ne remplit pas toutes les dispositions de la comptabilité publique, doit être considéré comme *entaché du vice de nullité*.

La jurisprudence impose aux particuliers de connaître toutes les dispositions légales, de quelque nature que ce soit. D'autant plus, ils sont obligés à obéir aux prescriptions d'une loi de l'importance de celle de la comptabilité publique. La jurisprudence de la Cour de cassation est catégorique à cet effet. L'arrêt n° 368 du 27 mars 1934 de la Haute Cour précise : « Ceux qui concluent des contrats avec l'Etat sont obligés de se donner toutes les peines pour que ceux-ci soient conclus dans les conditions qui assurent leur valabilité au point de vue de la loi de comptabilité publique. Autrement, ils sont coupables et n'ont pas le droit aux dédommagements » ;

3°) le mode de l'organisation du contrôle préventif le prétend. Le législateur roumain donne une portée considérable au visa du conseiller-contrôleur. On voit cela du fait qu'on a attribué ce contrôle à des fonctionnaires qui présentent toutes les garanties nécessaires à l'accomplissement de leur importante mission. On a voulu assurer le contrôle des dépenses engagées par des membres de la Cour des comptes justement à cause de la grande portée qu'on donnait au visa. Il s'ensuit que si un acte administratif ne contient pas l'examen financier du conseiller-contrôleur, il lui manque une condition de sa valabilité juridique ;

4°) la pratique de la vie administrative de notre pays l'impose. Le législateur, lors de l'introduction du contrôle des dépenses engagées, s'est rendu compte que la décision exécutoire des fonctionnaires, qui se croyaient tout permis sans responsabilité devant qui que ce soit, ne pouvait avoir un caractère légal qu'en imposant la sanction de la nullité.

Sur le problème de nullité de l'acte administratif émis

sans le respect des dispositions de la loi de comptabilité publique, il n'y a pas de doute. Il commence à l'être à propos de la question de savoir quelle est la nature d'une telle nullité. Est-elle une nullité absolue ou bien a-t-elle le caractère d'une nullité relative ? De la façon dont on résout la question, dépend le problème de savoir quelle partie de l'acte administratif a le droit de se prévaloir en justice. Si on admet que la nullité de l'acte administratif est relative, alors seulement l'autorité publique bénéficie du droit de l'invoquer. Si le vice de l'engagement des dépenses publiques présente le caractère de nullité absolue, alors toutes les parties intéressées peuvent recourir à la justice.

Tout récemment, la jurisprudence de la Cour de cassation considère la nullité d'un acte administratif conclu sans le respect de la loi de comptabilité publique comme ayant le caractère relatif. Ainsi s'exprime l'arrêt n° 677/935, Chambre I, de la Cour de cassation. Cette instance fonde sa solution sur la conception juridique qui assimile l'Etat au mineur ou à l'interdit du droit privé. L'Etat doit être protégé, et par conséquent, lui, seul, a le droit d'invoquer la nullité de l'acte de ses représentants.

Dans d'autres arrêts, la Cour de cassation considère la nullité de l'acte administratif comme étant absolue. Ainsi, dans l'arrêt 1571, du 10 octobre 1934, la Haute Cour, Chambre III, s'arrête sur la solution qui admet la nullité absolue d'une décision administrative prise au mépris de la loi de comptabilité publique.

Il semble que cette opinion soit la plus conforme à la majorité de la doctrine roumaine. L'Etat — dit celle-ci — ne peut pas être assimilé au mineur ou à l'interdit du droit privé. Ceux-ci sont des personnes physiques, privées

de l'exercice de leur droit, faute de maturité juridique. En outre, le représentant des intérêts du mineur est considéré comme une personne distincte de celui-là. L'activité du tuteur se déploie toujours en faveur du mineur. C'est pourquoi le vice d'un acte conclu par le représentant de l'incapable a le caractère d'une nullité relative. Elle peut être invoquée seulement par le mandataire de l'interdit ou du mineur.

La situation est toute différente lorsqu'il s'agit de l'Etat. On ne peut pas affirmer que l'Etat est un incapable et qu'à cause de cela il doit être représenté. Celui-ci est une réunion d'individus à laquelle, de par la loi, on a accordé la personnalité juridique nécessaire pour satisfaire ses fonctions. Dans ce but, il a besoin des organes, qui sont des personnes physiques, des fonctionnaires. Ceux-ci se confondent avec l'Etat, ils forment un ensemble avec la personne morale publique. Mais il ne suffit pas de l'investiture du fonctionnaire pour qu'on puisse parler d'un tout entre les fonctions de l'Etat et de ses organes. Il est indispensable que les fonctionnaires agissent dans les cadres des dispositions légales. Si les organes travaillent sans respecter la loi, alors on peut dire qu'il manque une condition de la conclusion de l'acte administratif. Par suite, si l'acte d'un fonctionnaire est contraire à la loi, il présente le vice de nullité absolue, parce que celle-ci n'est pas prise dans l'intérêt des parties, mais dans celui de l'ordre juridique.

En application de cette théorie, nous pouvons dire qu'un engagement conclu sans le respect du visa du conseiller-contrôleur est entâché de *nullité absolue*, qui peut être invoquée par toutes les parties intéressées.

TITRE II

LA RESPONSABILITE DE L'ACTE ADMINISTRATIF

Un problème d'une grande portée juridique, mais d'une étude difficile, est de savoir qui est responsable pour un acte administratif conclu sans visa du conseiller-contrôleur. Est-ce l'administration publique ? Est-ce l'administrateur et le conseiller-contrôleur ? Une seconde question se pose encore, à savoir quelles sont les instances compétentes pour se prononcer sur l'acte administratif conclu sans le visa de contrôle préventif ? Est-ce les instances judiciaires ordinaires ou bien les organes de contentieux administratif ? Il faut répondre à ces deux questions, car ainsi on aura une vue claire et générale sur la responsabilité dans la matière qui nous préoccupe.

CHAPITRE PREMIER

Le problème de la responsabilité de l'administration publique

SECTION I. — EST-CE QUE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EST CIVILEMENT RESPONSABLE ?

Les administrations publiques, en entendant par là toutes les unités administratives centrales, régionales ou locales, ne répondent pas de l'acte administratif conclu sans le visa du conseiller-contrôleur. A cet effet, l'art. 46 de la loi de comptabilité publique ne laisse aucun doute. Il est ainsi conçu : « L'engagement conclu sans le visa préalable du conseiller-contrôleur *n'oblige pas l'Etat à son exécution.* » C'est bien clair ; il n'est besoin d'aucun commentaire.

Mais si la personne morale du droit public est mise hors de toute responsabilité civile lorsqu'il s'agit d'un acte administratif émis sans le visa du contrôle préventif, c'est l'administration qui est appelée devant la justice dans l'hypothèse où l'on demande l'annulation d'une décision administrative conclue sans le visa et qui n'est pas exécutée.

C'est un principe essentiel en cette matière que le particulier, lésé par un acte administratif, a le droit de se prévaloir en justice. L'art. 1 de la loi relative à l'organisation du contentieux administratif du 23 décembre 1925, dit : « Quiconque prétend que ses droits sont lésés par un acte administratif d'autorité conclu au mépris des lois et des règlements, ou par la mauvaise volonté des autorités administratives de résoudre une demande relative à un droit, peut recourir aux instances judiciaires compétentes et demander la reconnaissance de ses droits ».

Un particulier, lésé par un acte administratif d'autorité, peut intenter une action en contentieux s'il remplit les conditions suivantes :

1°) l'acte administratif doit toucher ses droits. La notion des droits lésés est trop variable. La jurisprudence de la Cour de cassation admet, parfois, la notion de droits telle qu'elle s'entend habituellement. Mais le plus souvent, la Haute Cour reconnaît une sphère plus large aux droits lésés. L'action en contentieux administratif est admissible aussi, lorsqu'un acte administratif porte atteinte à un intérêt direct et personnel ;

2°) la décision administrative qui permet l'action en contentieux doit être un acte administratif d'autorité. Qu'entend-on par acte administratif d'autorité ? La jurisprudence s'est prononcée à maintes reprises à ce sujet.

Ainsi, la Cour de cassation, Chambre III, dans l'arrêt 512 du 10 mars 1936, précise : « Lorsqu'une administration publique, en exécution d'une disposition légale et réglementaire, dispose ou interdit aux administrés, il s'agit d'un acte d'autorité, qui ne peut pas être censuré par les instances judiciaires de droit commun. Lorsqu'une autorité publique se comporte comme l'administrateur de son patrimoine ou comme une partie contractante relative à ce patrimoine, elle émet des actes de gestion, qui sont de la compétence des instances judiciaires de droit commun. La qualification de ces actes est déterminée *d'après leur nature*, et pas du tout *d'après la volonté de l'autorité administrative* » ;

3°) Les raisons de l'ouverture de l'action en contentieux consistent en ce que les agents administratifs méconnaissent les dispositions légales et réglementaires ou dans la mauvaise volonté de résoudre une demande relative à un droit du particulier ;

4°) L'action en contentieux peut être intentée n'importe quand ; en général il n'y a pas un délai dans l'intervalle duquel l'administré doit recourir aux instances de contentieux administratif.

Maintenant se pose la question de savoir devant quelles instances judiciaires on introduit l'action en contentieux. Pour l'annulation d'une décision administrative conclue sans le visa de contrôle préventif et qui n'est pas encore exécutée, l'action doit s'introduire devant les instances de contentieux administratif.

Quelles sont les instances de contentieux administratif roumain ? D'après l'art. 107 de l'ancienne Constitution roumaine, correspondant à l'art. 78 de la nouvelle Constitution, les instances de contentieux administratif sont les

organes judiciaires ordinaires. L'art. 78 de la Constitution précitée dit : « Le contentieux administratif est de la compétence du pouvoir judiciaire, conformément à la loi spéciale ». Celle-ci, datant du 23 décembre 1925, nous enseigne, dans l'art. 4 : « Les demandes fondées sur l'art. 99 et 107 de la Constitution et sur l'art. 1 de la présente loi (ces articles traitent du particulier lésé par un acte irrégulier) seront introduites devant la Cour d'appel de la circonscription où le réclamant a son domicile ».

De là résulte :

a) Que le particulier, se prétendant lésé par un acte administratif d'autorité, émis sans le respect des textes des lois et des règlements ou par le refus de l'administration de résoudre sa demande, peut intenter une action devant les instances judiciaires ordinaires ;

b) Que parmi les instances judiciaires de droit commun qui peuvent se prononcer sur l'illégalité d'un acte administratif c'est uniquement la Cour d'appel. On attribua la compétence de contentieux administratif seulement à la Cour d'appel parce qu'on craignait que les membres des tribunaux et les juges de paix n'eussent pas l'indépendance nécessaire pour juger les actes du pouvoir exécutif ;

c) Que l'art. 1^{er} de la loi relative à l'organisation du contentieux administratif du 23 décembre 1925 fait exception à la règle de procédure suivant laquelle, en matière d'actions personnelles, sont compétentes les instances du domicile du défendeur. L'article précité donne la compétence à la Cour d'appel du domicile du réclamant. On a créé cette disposition de procédure en faveur de celui qui est lésé ; l'Etat, en tant que défendeur, se trouve sur tout le territoire du pays.

L'arrêt de la Cour d'appel est susceptible de recours

devant la Cour de cassation. L'art. 11 de la loi du contentieux administratif stipule : « Les arrêts de la Cour d'appel sont soumis, dans un délai de 15 jours à partir de la communication (1) au recours devant la Cour de cassation ».

Les caractéristiques du recours sont les suivantes :

a) Il doit être intenté dans un délai de 30 jours à partir de la communication. Le délai fut prolongé à 30 jours libres pour qu'on puisse avoir le temps nécessaire pour prendre toutes les mesures ;

b) Le recours, d'après l'art. 11, alinéa 3, de la même loi, suspend l'exécution de l'acte administratif sans le dépôt d'aucune garantie, ce qui constitue une exception des règles de droit commun ;

c) La Cour de cassation fonctionne comme une instance de fond. A cet effet, l'art. 12 de la loi précitée indique : « La Cour de cassation, en recevant le recours, jugera le *fond de l'affaire*, ayant même le droit de statuer sur la demande des dédommagements ».

SECTION II. — LA RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION POUR LES CRÉANCES HORS DE BUDGET

La créance de l'Etat qui est engagée et qui a, par conséquent, la somme prévue dans le budget, peut s'exécuter aisément. Le créancier de l'autorité publique a le droit de demander la liquidation et l'ordonnancement de la prétention pécuniaire. Si l'administration lui refuse l'exécution de la créance, alors la voie de la justice est ouverte.

La question est plus compliquée, lorsqu'il s'agit d'une

(1) Ce délai fut modifié par la loi de la Cour de Cassation du 31 mars 1932 et prolongé à 30 jours.

somme née du délit ou du quasi-délit imputable à l'administration publique. Cette créance n'est pas prévue dans le budget et, donc, ne peut être engagée. Le problème qui se pose maintenant est le suivant : une pareille dette de la personne morale administrative peut-elle s'inscrire au budget en cours, et, si on répond négativement, alors quel est le moyen mis à la disposition du créancier pour arriver à toucher sa prétention ?

Le créancier de l'Etat ne peut pas se satisfaire par l'ouverture des crédits. A cet effet, l'opinion de la jurisprudence est constante : l'arrêt n° 254 du 13 mars 1928 de la Cour de cassation, Chambre III ; l'arrêt n° 916 du 4 décembre 1933 de la même Cour ; l'arrêt n° 2016 du 18 novembre 1936 de la Haute Cour, Chambre III. On justifie cette mesure, d'une part, par la considération qu'il est interdit de détruire le programme financier du budget public et, d'autre part, par la détermination précise des revenus budgétaires. Si l'on pouvait employer autrement les allocations budgétaires, les services publics souffriraient.

La règle relative au moyen de satisfaire une créance contre l'Etat qui n'était pas prévue dans le budget lors de sa naissance, doit être respectée par le conseiller-contrôleur. Il doit veiller à ce qu'on n'ouvre pas, en cours d'exercice budgétaire, de crédits qui pourraient détruire tous les comptes du pouvoir législatif lors de vote du budget.

C'est pourquoi nous avons cru bon d'aborder, sommairement, ce problème.

Le conseiller-contrôleur est obligé de savoir que le seul moyen qui reste à la disposition du créancier de l'Etat, c'est l'inscription de sa créance dans le budget de l'exercice prochain. L'arrêt n° 131 du 28 octobre 1929 de la Cour

d'appel de Constantza nous enseigne : « Peuvent être inscrite dans le budget de l'exercice prochain seulement les créances qui proviennent d'autres causes que d'une convention ou d'une adjudication ; ce serait le cas de la créance née en cours d'exercice budgétaire, d'un délit ou de la responsabilité civile de l'administration publique en tant que commettant ». L'arrêt n° 29 du 11 avril 1935 de la Cour de cassation nous donne la même solution : « Les créances contre l'Etat, les autorités et les institutions prévues à l'art. 1^{er} de la loi de recouvrement des impôts de 1934, s'exécuteront seulement par le moyen de leur inscription dans le budget qui suit la demande du créancier. » On pourrait citer de nombreux arrêts, là-dessus ; mais il est inutile d'en charger notre développement. La jurisprudence, en s'appuyant sur l'art. 60 de la loi de 1934 relative aux moyens de recouvrement des impôts, persévère à soutenir que le créancier de l'Etat, dont la prétention est née au cours d'exercice budgétaire, a la possibilité de se satisfaire seulement par l'inscription de sa créance dans le budget de l'année qui suit sa demande.

Mais l'administration est-elle obligée de prévoir dans le budget futur la créance, née en cours d'exercice financier ? Cette question est controversée ; les opinions sont partagées. Il y a des auteurs qui soutiennent la faculté pour l'administration d'inscrire une créance, née après la mise en application du budget ; elle n'est pas obligée d'y faire face. Leurs arguments sont donnés par l'art. 11 de la loi du 24 décembre 1932 relative à des mesures financières urgentes, qui stipule : « En vertu des jugements définitifs, les ministres *peuvent* prévoir dans le budget les sommes nécessaires pour la satisfaction des droits établis par la justice en faveur des personnes qui les ont demandées ».

Le mot *peuvent* — disent ces interprétateurs — indique l'intention du corps législatif d'avoir laissé à l'administration la *faculté* de procéder à l'inscription de la somme au budget.

Un grand nombre d'auteurs affirment que l'autorité publique est obligée d'inscrire dans le budget la créance née en cours d'exercice financier, mais seulement si elle est liquide, certaine et exigible. Ceux-ci s'appuient sur la rédaction de l'art. 60 de la loi de 1934 relative à la perception des impôts. Cet article est ainsi conçu : « Les créances contre l'Etat, les autorités et les institutions prévues à l'art. 1^{er} de la loi (ce sont : les caisses autonomes, les chambres professionnelles, les départements, etc.) *seront exécutées* par l'inscription dans le budget de l'exercice futur ». Le mot *seront exécutées* de l'article précité signifie — dit-on — l'*obligation* pour l'administration d'inscrire dans le budget la créance certaine, liquide et exigible d'un particulier.

Une fois la dette prévue dans le budget, l'administration peut-elle refuser son acquittement ? La jurisprudence répond constamment par la négative. Le jugement n° 526 du 10 avril 1935 du Comité local de révision, Chambre II de Cluj, confirmé par le Comité central de révision de Bucarest sous le n° 195 du 29 février 1936, nous enseigne : « Le budget, une fois définitif, doit être exécuté. Un retour de la part de l'autorité publique, en ce sens, qu'elle interdit l'acquittement des créances prévues dans le budget, comme toute autre décision survenue après l'inscription de la créance, équivaut à une interdiction d'exécution du budget, qui n'a aucune importance. Ces actes sont entachés de nullité ». De là, il s'ensuit que l'administration publique est obligée d'exécuter la créance du budget.

CHAPITRE II

La responsabilité de l'administrateur et du conseiller-contrôleur

Nous avons vu, dans le chapitre précédent, que l'administration ne répond pas de l'acte administratif qui contient un visa irrégulier. Alors, qui doit répondre pour une décision exécutoire sur laquelle est apposé un visa irrégulier ou sur laquelle n'existe aucun contrôle financier préventif ? Dans le premier cas, c'est la responsabilité civile de l'administrateur et la responsabilité disciplinaire du conseiller-contrôleur qui entre en jeu ; dans la seconde hypothèse, c'est seulement l'auteur de l'acte qui doit rendre compte de son activité illégale.

SECTION I. — LA RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATEUR

§ I. — *Le fondement de la responsabilité et les instances compétentes*

Un acte administratif conclu sans le visa ou avec un visa irrégulier, entraîne la responsabilité civile, personnelle, exclusive et directe de l'administrateur (1). Cette affirmation résulte :

(1) Pour la France, on peut citer les mots de M. Joseph Barthélemy. Il écrit : « Le cas typique de responsabilité civile des ministres est le dépassement des crédits. La loi du 10 août 1922 sur le contrôle des dépenses engagées reproduit la vieille règle interdisant aux ministres, sous-secretsaires d'Etat, etc., d'engager des dépenses au delà des crédits ouverts. Cette règle, qui découle de la nature des choses, avait déjà été formulée par la loi des finances du 25 mars 1815 (art. 151 et 152) et la loi du 15 mai 1850

1° Des textes de la loi de comptabilité publique. Nous avons vu que l'acte administratif qui n'est pas régulier au point de vue de la comptabilité publique et, notamment, du contrôle préventif n'entraîne aucun effet pour l'administration. L'art. 46 de la loi précitée est bien clair, et, donc, n'a besoin d'aucun commentaire. Les dispositions de cet article, corroborées par ce que nous venons de dire à propos de la nullité de l'acte administratif, nous obligent à conclure que, si la décision administrative n'est pas encore exécutée, alors le tiers contractant ou l'administration peut en demander l'annulation. Si la partie contractante passe à l'exécution de l'acte administratif qui produit des faits matériels, alors se pose le problème de la responsabilité de l'administrateur, — l'autorité publique étant mise hors de discussion ;

2° De la faute personnelle de l'administrateur. En matière de responsabilité le principe est que l'administration répond vis-à-vis des particuliers pour les actes de ses agents. Ceux-ci sont considérés comme les mandataires des services publics. Sur cette question la majorité de la doctrine est d'accord (1) et la jurisprudence est constante. Ainsi, l'arrêt n° 1273 du 21 novembre 1932 de la Cour de cassation, Chambre I, dit : « L'Etat répond pour les actes accomplis par ses fonctionnaires en cours d'exercice de leurs fonctions, parce que ceux-ci sont assimilés aux actes du préposé pour lequel répond le commettant, conformément à l'article 1000 du Code Civil roumain ». L'arrêt

(art. 9, § 2) avait tiré la conclusion pratique : « Toute dépense non créditée ou portion de dépenses dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant. » C'est clair. Ce ne fut jamais appliqué. (Joseph Barthélemy et Paul Duez : *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1933, page 706.)

(1) Des opinions contraires : A. Teodoresco, dans *Le fondement juridique de la responsabilité dans le droit administratif*, paru en « *Mélange Negulesco* », 1935 ; J. Vermeulen, dans *Statutul functionarilor publici*, 1933.

n° 2431 du 22 novembre 1937 de la Cour de cassation et l'arrêt n° 20 du 9 février 1933 de la Cour d'appel de Jassy se prononcent également en ce sens. Du contenu de ces arrêts ressort que l'Etat assure la responsabilité de ses représentants lorsque ceux-ci agissent, dans les cadres et l'exercice de leurs fonctions, avec l'intention d'accomplir leur devoir autant que possible. En pareil cas on dit que l'administration répond pour *faute de service*.

Les choses se passent tout autrement lorsque le fonctionnaire agit avec *l'intention évidente* de produire des préjudices aux particuliers. En pareil cas, c'est le fonctionnaire qui répond pour son acte, parce qu'on lui impute une *faute personnelle*. L'arrêt n° 1078 du 30 mars 1934 de la Cour de cassation, Chambre III, est concluant à ce sujet. Il dit : « Les instances de contentieux administratif *peuvent* prononcer directement des dommages contre le fonctionnaire, auteur de l'acte administratif préjudiciable, seulement si la partie lésée peut prouver que celui-ci a agi avec *l'intention évidente* de lui causer un préjudice ».

De cet arrêt résulte :

a) Qu'il y a faute personnelle lorsque le fonctionnaire agit avec l'intention de produire des dommages aux administrés. En pareil cas, on ne saurait dire que cette façon d'accomplir l'intérêt de la collectivité entre dans la pratique habituelle du service public. Ce n'est plus une faute imputable au mode d'organisation ou de fonctionnement du service public ;

b) En cas de faute personnelle, le particulier lésé par un acte administratif peut appeler directement en justice le fonctionnaire, auteur du préjudice causé.

En cas où l'administrateur conclut un acte sans le visa du conseiller-contrôleur, cette mesure constitue une faute

personnelle. En effet, le chef du service public, lorsqu'il prend des décisions, doit se conformer à toutes les dispositions légales et suivre toute la procédure exigée pour que son acte soit valable. Si la manifestation de volonté de l'administrateur est prise sans respect des règles qui entrent dans la pratique du service, alors il s'agit d'une faute qui ne peut pas être attribuée au fonctionnement du service, mais à la façon dont l'auteur de l'acte entend actionner. En pareil cas, on voit la personne de l'administrateur, qui reste responsable de son œuvre. Le fait qu'un administrateur prend une décision sans la soumettre à l'examen du conseiller-contrôleur ou avec le visa financier irrégulier, constitue un vice d'une gravité telle qu'on voit apparaître la personne de l'auteur de l'acte. En pareil cas, c'est seul l'administrateur qui répond pour sa faute personnelle.

Une fois fixés sur les raisons de la responsabilité civile de l'administrateur, il nous reste à rechercher devant quelles instances judiciaires doit actionner le tiers lésé.

Pour le jugement de la demande en dédommagements, résultats de l'exécution de l'acte administratif conclu sans le visa du conseiller-contrôleur, sont compétentes les instances de droit commun.

Maintenant se pose le problème de savoir si le particulier lésé peut exiger sa satisfaction directement devant les instances ordinaires. Jusqu'à maintenant la jurisprudence admettait le droit d'actionner, pour une indemnité pécuniaire, directement devant les organes judiciaires de droit commun. L'arrêt n° 1062/1934 de la Cour de cassation, Chambre I, nous dit : « Le pouvoir judiciaire ordinaire est compétent pour juger tous les litiges concernant les droits subjectifs des particuliers, résultant soit d'un acte

d'autorité, soit d'un acte de gestion ». La jurisprudence est constante à ce sujet. Mais, depuis quelque temps, le législateur ne se contentait plus de cette solution, puisque les tribunaux, appelés à se prononcer sur la demande de dédommagement, devaient envisager subsidiairement l'illégalité de l'acte administratif. Alors, le législateur procédait à l'interprétation de la loi relative à l'organisation du contentieux administratif par un décret-loi, publié dans le *Journal Officiel* n° 213 du 14 septembre 1938. Ce décret-loi est ainsi conçu : « Art. unique. — A l'art. 6 de la loi relative au contentieux administratif on ajoute le suivant alinéa : « La demande en dédommagement ne peut être introduite devant les instances judiciaires qu'après que les juges du contentieux administratif aient *prononcé, en principal, l'illégalité de l'acte administratif* ». Il résulte donc que le particulier lésé par une décision administrative illégale, doit actionner, au préalable, devant les instances de contentieux administratif. Après l'annulation de l'acte irrégulier, il aura la possibilité de se prévaloir devant les tribunaux ordinaires pour demander des dédommagements.

De ce qui vient d'être dit ressort que, pour la conclusion d'un acte administratif sans le visa du conseiller-contrôleur, l'administrateur répond :

- a) A cause de sa faute personnelle ;
- b) Sa responsabilité est de nature civile ;
- c) Sa responsabilité ne saurait être partagée avec personne, elle est exclusive ;
- d) L'action du tiers lésé peut être intentée *directement* contre l'administrateur qui méconnaît la règle de contrôle préventif.

§ 2. — *L'action en restitution de la somme*

Une question en étroite liaison avec la responsabilité de l'administrateur est de savoir si l'auteur de l'acte administratif, qui a été condamné à des dédommagements envers un tiers parce qu'il n'a pas fait apposer le visa du conseiller-contrôleur, a le droit à l'action récursoire contre l'Etat qui en a profité.

La doctrine est unanime à admettre que, si le ministre qui avait engagé une dépense sans le visa du conseiller-contrôleur a le droit de se tourner contre l'Etat, il peut le faire seulement par l'action de « *in rem verso* », et pas du tout au moyen de l'action de *gestion d'affaires*. Cela est important à préciser, parce qu'entre ces deux actions il y a une grande différence. Par l'action de *in rem verso* l'administrateur a droit au remboursement de ses dépenses *proportionnellement au profit* retiré par le service public. Le profit est constaté en comparant le patrimoine avant et après l'exécution de la dépense. Par l'action de *gestion d'affaires* l'administrateur peut prétendre le remboursement de toutes les dépenses qu'il a faites.

Si tout le monde s'accorde pour affirmer que l'administrateur n'a pas droit à l'action de *gestion d'affaires*, les opinions sont divisées quand il s'agit de l'action de *in rem verso*. Une partie de la doctrine admet cette action ; quelques auteurs acceptent la restitution de la somme payée, mais sous certaines conditions ; et une autre partie de la doctrine repousse l'action de *in rem verso*.

1° *L'administrateur a droit à l'action de « in rem verso »*. Il serait injuste — disent ceux qui adhèrent à cette conception — qu'on refuse à l'administrateur, qui a dépassé

le crédit ou a engagé sans le visa, le droit de se faire rembourser les deniers payés par lui à cause de sa faute personnelle. L'injustice provient du fait qu'en pareil cas, l'administrateur serait inférieur à un simple particulier, auquel on reconnaît le droit à l'action de *in rem verso*.

La jurisprudence roumaine a suivi dans quelques arrêts cette conception. L'arrêt n° 274 du 15 octobre 1901 de la Cour de cassation, Chambre II, publié dans le *Bulletin de la Cour de cassation*, dit : « Considérant que le maire a employé au profit de la commune certaines sommes d'argent, dont il ne pouvait disposer légalement sans l'accomplissement des formalités, il pourrait être dédommagé de ce que la commune a profité ; ce fait peut constituer l'objet d'une action en dommage par la voie civile, action qui entre dans la compétence des instances ordinaires, seules en droit de la juger, et payer, selon les règles de droit commun, une prétention de cette nature ». La Cour de cassation a également eu l'occasion de se prononcer récemment. L'arrêt n° 144 du 17 février 1922 de la Cour de cassation, paru dans les *Pandectes roumaines* II.1923, page 160, est ainsi rédigé : « S'il est exact que les actes, qui engagent le patrimoine de l'Etat, doivent être faits sous certaines formes dont l'absence rend ces actes valables, le défaut de ces formes n'exclut pas pourtant toute obligation de la part de l'Etat, quand, malgré la nullité d'une convention portée sans les formes exigées par la loi, une valeur a été apportée dans le patrimoine de l'Etat ; dans ce cas, l'Etat, comme tout autre particulier, est obligé à la restitution dans la mesure du profit réalisé, conformément au principe de haute équité, selon lequel nul ne doit s'enrichir aux dépens d'autrui ».

Il y a lieu de remarquer que tous ces arrêts de juris-

prudence précèdent la promulgation de la loi de comptabilité publique de 1929.

2° *L'administrateur a droit à la restitution de la somme, mais sous certaines conditions.* D'après cette conception, l'administrateur ne peut pas avoir une action en restitution devant les instances judiciaires, mais il a la faculté d'introduire une demande aux autorités publiques pour faire inscrire ses prétentions dans le budget futur. Les organes représentatifs des services publics sont appelés à statuer sur le fait de savoir si la dépense sans visa est nécessaire, utile, opportune. Sur ces questions, ils prennent une décision, parce que :

a) Le principe de l'adhésion du contribuable à ce qu'il paye, l'exige ;

b) Seule l'autorité publique peut se prononcer sur l'utilité d'une dépense ;

c) Le principe de la séparation des pouvoirs n'admet pas que l'auteur de l'acte administratif intente une action devant les instances ordinaires, qui prétendent ainsi trancher des questions entrant dans le domaine du pouvoir exécutif.

Si les organes représentatifs de l'administration publique constatent que la dépense a vraiment profité au service public, ils prennent des mesures pour faire inscrire la créance dans le budget futur.

Malgré sa souplesse, cette conception a rallié peu de partisans. On lui a reproché ceci : on tourne dans un cercle sans issue, qui est de nature à compliquer les choses. Au lieu que l'administration assume directement ses obligations envers le tiers contractant, elle fait un détour pour aboutir au même résultat.

3° *L'administrateur n'a pas droit à l'action de « in rem verso »*. L'auteur de l'acte administratif — qui est un fonctionnaire supérieur investi de toutes les formes requises pour satisfaire sa mission dans les cadres des lois — doit agir de telle manière que sa décision soit valide. S'il néglige de prendre toutes les précautions, on lui impute une faute personnelle pour laquelle il n'a pas droit de se faire rembourser. Cette solution est exigée :

a) Par le respect des règles financières requises expressément pour veiller à la bonne application du budget. Or, si l'on admettait l'action de *in rem verso*, les finances publiques se désorganiseraient et le contrôle des dépenses engagées n'aurait aucune raison d'exister ;

b) Par le principe même de l'enrichissement sans cause. La règle « nul ne peut s'enrichir aux dépens d'autrui » est applicable à ceux qui ont actionné au profit de l'administration publique mais sans donner occasion à une « *injuria* ». Or, l'administrateur qui accomplit un acte sans l'avoir soumis au visa du conseiller-contrôleur, comme l'exige la loi, est mis hors de l'hypothèse de l'enrichissement sans cause, car il agit, en pareil cas, au mépris de la loi de comptabilité publique ;

c) Par l'insertion de l'article 46 dans la loi de comptabilité publique. Cela signifie, que le législateur a interdit tout moyen de mettre en jeu la responsabilité de l'administration pour un acte émis sans le visa du conseiller-contrôleur, fût-ce l'action de *in rem verso*.

En effet le mode de l'organisation du contrôle préventif dans les cadres de la Cour des comptes, comme l'esprit qui se détache des dispositions de la loi de comptabilité publique roumaine, nous pousse à croire que cette dernière conception est applicable aux administrateurs qui ont

conclu un acte administratif sans le visa et pour lequel ils ont répondu envers le particulier lésé.

SECTION II. — LA RESPONSABILITÉ DU CONSEILLER-CONTROLEUR

L'acte administratif conclu avec un visa illégal entraîne, comme nous l'avons vu dans la section précédente, la responsabilité de l'administrateur. Mais le visa illégal met en jeu également la responsabilité du conseiller-contrôleur. A ce sujet, l'article 52 de la loi de comptabilité publique est catégorique : « Le conseiller-contrôleur, qui donnera son avis de contrôle préventif pour un engagement illégal ou pour une ordonnance émise en dépit des dispositions de la présente loi, sera déféré au jugement de la Cour des comptes ».

Les traits caractéristiques de cette responsabilité sont :

1° Bien que l'article précité ne dise rien, il va de soi que l'envoi du conseiller-contrôleur devant la Cour des comptes se fait, soit par le ministre des Finances, qui est appelé à veiller à l'exécution du contrôle préventif, soit par la Cour des comptes, lors du contrôle *a posteriori* ;

2° La responsabilité du conseiller-contrôleur a un caractère disciplinaire. Celui-ci est jugé par la commission disciplinaire, prévue à l'art. 10, alinéa 2, de la loi relative à l'organisation de la Cour des comptes, publiée dans le *Journal Officiel* n° 167 du 31 juillet 1929. Les peines qui lui peuvent être appliquées sont énumérées à l'art. 75 de la même loi, dont nous avons parlé lors de l'étude de la discipline du conseiller-contrôleur ;

3° Le conseiller-contrôleur n'est pas soumis à la responsabilité prévue à l'art. 224 de la loi de comptabilité. Cet

article énonce : « Chaque fonctionnaire public qui ne respecte pas les dispositions de la présente loi et produit, par ce fait, un dommage à l'Etat ou à une administration publique, est obligé de le réparer, indépendamment des pénalités qui pourraient lui être appliquées ». La jurisprudence de la Cour de cassation confirme constamment les dispositions de l'article précité. La Cour suprême s'est prononcée, notamment dans l'arrêt n° 602 du 19 mars 1934 et l'arrêt n° 60 du 18 janvier 1937.

La responsabilité prévue par l'art. 224 de la loi précitée constitue une sanction spéciale aux illégalités contrevenant à la loi de comptabilité. En ce sens se sont prononcées : la Cour des comptes, dans les arrêts n° 1884/932 et n° 179/934 et la Cour de cassation, Chambre III, dans l'arrêt 1278/935.

Les peines entraînées par la responsabilité prévue par l'art. 224 de la loi de comptabilité sont fixées à l'art. 226 de la même loi :

a) Une amende fiscale qui équivaut aux traitements du fonctionnaire de 15 jours à 4 mois ;

b) Les actions disciplinaires établies par la commission disciplinaire ;

c) Le remboursement des dommages subis par l'administration.

Le conseiller-contrôleur n'est pas soumis à cette responsabilité, parce que :

— Lui peut être imputée seulement la responsabilité prévue à l'art. 52 de la loi de comptabilité publique ;

— L'article 224 et l'art. 226 sont applicables aux seuls fonctionnaires publics qui ont causé à l'administration publique un dommage. Or, en cas de visa illégal, la responsabilité de l'autorité publique est mise hors de cause ;

— Le statut du conseiller-contrôleur n'est pas réglementé par les textes des lois relatives à l'organisation des fonctionnaires publics, mais par la loi organique de la Cour des comptes.

De tout ce qu'a été dit plus haut, il en résulte que la responsabilité du conseiller-contrôleur, mise en jeu par un visa illégal, existe seulement au point de vue disciplinaire, conformément à la loi d'organisation de la Cour des comptes.

On peut se demander si la responsabilité du conseiller-contrôleur est suffisante ? Il faut répondre par l'affirmative, étant donné que cet organe de contrôle préventif n'a aucun intérêt direct et personnel à ne pas faire respecter la loi de comptabilité. Si l'on lui applique la responsabilité disciplinaire, c'est uniquement en prévision de la négligence qui pourrait se glisser à l'occasion de l'accomplissement de sa fonction.

CHAPITRE III

La critique du contrôle des dépenses engagées

Contrairement à ceux qui voient dans l'institution du contrôle préventif une panacée pour tous les maux budgétaires, il y a des auteurs financiers qui tombent à l'autre extrémité dans leurs appréciations. Ils ne se contentent pas d'envisager l'organisation ou le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées ; leurs objections portent sur l'existence même de cette institution. Pour ces critiques la mise en application du principe du contrôle des dépenses engagées ne compte pas ; c'est le principe même qui forme l'objet de leurs attaques.

Ces critiques soutiennent que l'existence du contrôle préventif diminue l'autorité et le prestige de l'administrateur. Par le fait que l'acte d'engagement et d'ordonnancement du ministre ne produit pas d'effet sur le budget de l'autorité publique, que le visa du conseiller-contrôleur est appliqué, cela veut dire — remarquent ces critiques — qu'il y a une personne supérieure au ministre. D'autre part, l'examen de l'engagement et de l'ordonnancement par un fonctionnaire qui ne fait pas partie de la hiérarchie du ministre, signifie qu'on n'a pas confiance dans la gestion de ce dernier organe de l'Etat.

Cette objection est faite surtout par les administrateurs, par les fonctionnaires supérieurs, par les ministres, en un mot par ceux qui sont appelés à rendre des décisions exécutoires.

Il n'entre pas dans notre intention d'engager une controverse avec ces critiques ; mais, tout de même, après

avoir poursuivi nos investigations sur tous les points de l'étude du contrôle des dépenses engagées, nous sommes en mesure de nous rendre compte du sérieux de cette objection et d'y répondre.

Il n'est pas difficile de démontrer le manque de fondement de cette objection. Le conseiller-contrôleur n'a pas à s'occuper de la nécessité, de l'opportunité ou de l'urgence de l'acte administratif. Son activité se borne — comme nous l'avons vu — à un examen au point de vue financier de la décision administrative qui entraîne une dépense à la charge de l'autorité publique. Et puis, on ne peut pas considérer le conseiller-contrôleur comme le supérieur du ministre, parce que celui-là est — comme on le sait — le membre d'une instance judiciaire qui remplit d'importantes fonctions dans l'Etat. Le conseiller-contrôleur n'est pas non plus le subalterne du ministre, puisque celui-là a toutes possibilités pour garantir son indépendance.

Et si, à tout cela, on ajoute le fait que le conseiller-contrôleur ne constitue pas une entrave à ce que le ministre réalise son programme, on voit le manque de base de cette objection. En effet, un ministre qui persiste à vouloir que la dépense soit engagée a le droit de s'adresser au Conseil des ministres, qui, en appréciant l'utilité, la nécessité et l'urgence de la dépense, peut lui donner satisfaction. Le visa du conseiller-contrôleur n'est donc pas un veto au désir de l'administrateur qui veut réaliser une œuvre utile à la collectivité.

Une autre critique, tirée des raisonnements juridiques, allègue que le contrôle préventif méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat. Par le fait que certains membres de la Cour des comptes — organe qui remplit une fonction judiciaire — exercent un contrôle

sur l'acte du ministre, il y a empiètement sur le domaine des attributions du pouvoir exécutif.

On voit de loin combien cette objection est fragile. Elle ne peut pas se maintenir, parce qu'il lui manque la base. L'acte du conseiller-contrôleur n'est pas un jugement sur l'activité du ministre, lui imposant, le cas échéant, des sanctions. Le visa de contrôle préventif constitue un acte qui a un caractère administratif, *sui generis*. Le conseiller-contrôleur veille à ce que la volonté du corps législatif s'exécute telle qu'elle a été précisée lors du vote du budget. Le conseiller-contrôleur est un auxiliaire précieux du corps législatif.

Au surplus, le visa du conseiller ne constitue pas un empiètement sur le domaine du pouvoir exécutif. L'acte de contrôle préventif, émané d'un membre du pouvoir judiciaire, ne se *substitue* pas à l'acte de l'administrateur. On pourrait parler d'une usurpation du pouvoir du ministre, si le conseiller-contrôleur prenait des décisions capables de modifier ou de produire des situations juridiques. Le visa du contrôle préventif par lui-même ne crée aucun rapport juridique entre l'administration juridique et les administrés.

Actuellement la règle rigide de la séparation des pouvoirs est remplacée, à peu près partout, par le principe de la collaboration des divers organes de l'Etat. Il est vrai qu'il y a des pays où même la collaboration des pouvoirs est écartée pour n'admettre que l'unité du pouvoir de l'Etat. Mais, en Roumanie, lors de l'introduction du contrôle préventif, il y avait le règne du principe de collaboration des organes de l'Etat, qui agissaient en accord, en vue du bon fonctionnement du mécanisme de l'Etat. Et le visa du conseiller-contrôleur s'est justement conformé à

ce principe : le contrôle préventif *aide* à la conclusion de l'acte administratif d'après les dispositions légales et réglementaires.

La troisième objection qu'on impute au contrôle des dépenses engagées vise le retard que celui-ci apporte à la conclusion de l'acte administratif. Une décision exécutoire qui est exigée par la satisfaction urgente d'une nécessité collective, ne peut pas être mise en pratique à cause du visa du contrôle préventif. La conclusion de l'acte administratif est retardée plus encore, si le conflit, né entre l'administrateur et le conseiller-contrôleur, est porté devant la Cour des comptes et, en dernière instance, devant le Conseil des ministres. Toute cette filière de contrôles constitue un ajournement de réalisation de la volonté du ministre. C'est pourquoi il ne faut pas s'étonner si les administrations publiques fonctionnent anormalement ; elles ont les mains liées par toutes sortes de formalités, dont quelques-unes ne sont que matière à chicanes à l'adresse du service public.

La pratique nous fait savoir que cette objection est mal fondée. Le visa sur la proposition d'engagement s'appose aussitôt l'arrivée de celle-ci au contrôleur. L'occasion nous fut donnée de voir avec quelle promptitude s'exécute le visa sur l'acte de l'administrateur. Il n'est pas rare que le conseiller-contrôleur prenne immédiatement contact avec le ministre pour discuter sur la possibilité de faire face à une demande de crédits. Et cela ne peut pas être considéré comme un retard. Bien au contraire, la rencontre continue de ces deux fonctionnaires constitue un moyen propice pour faire un tour d'horizon sur l'activité et les nécessités du service public.

En outre, la loi exige qu'on hâte l'application du con-

trôle préventif. Ainsi, l'art. 48 de la loi de comptabilité publique demande à la Haute Cour des comptes de se prononcer sur le refus de visa de contrôle préventif dans un délai de huit jours au plus tard. Et si le refus de visa sur la proposition d'engagement reste plus longtemps devant le Conseil des ministres, cela veut dire que la dépense peut être ajournée ; le Conseil des ministres étant aussi soucieux de la résolution rapide des intérêts collectifs que le ministre intéressé.

Les critiques disent encore que les mauvais résultats produits par le contrôle des dépenses engagées démontrent, jusqu'à l'évidence, l'inutilité de cette réforme financière. Les gros déficits des exercices budgétaires de 1929 à 1932 sont une preuve décisive que le contrôle des dépenses engagées n'a pas réussi à donner les effets escomptés par ses initiateurs. Le contrôle préventif fut conçu comme un frein contre le déséquilibre budgétaire ; et cependant on constate de gros déficits, ce qui signifie que le contrôle des dépenses engagées n'a pas atteint son but.

Il n'est pas nécessaire qu'on insiste trop sur la réfutation de cette objection. Les gros déficits des exercices budgétaires de 1929 à 1932 ne s'expliquent nullement par l'inefficacité du visa de contrôle préventif. Ces déficits furent le résultat de la mauvaise confection des budgets de 1929 à 1932. En effet, les administrateurs, ainsi que la Chambre des députés lors du vote du budget, ont fixé les dépenses des budgets précités à un niveau trop élevé par rapport à la possibilité de perception de revenus. Et si l'on y ajoute les effets de la crise survenue après 1929, on explique aisément la disproportion entre les dépenses et les recettes perçues.

On pourrait signaler encore d'autres objections concer-

nant l'institution du contrôle des dépenses engagées; mais nous pensons qu'il est superflu d'y insister davantage pour en montrer la fragilité. Les critiques ne peuvent pas heurter au principe du contrôle préventif; ce qu'ils pourraient faire c'est envisager sa mauvaise organisation ou son fonctionnement défectueux. Certes, nous n'en cachons pas certains inconvénients, sur lesquels, d'ailleurs, nous avons fait nos remarques chemin faisant. Mais nous n'osons pas mettre en discussion l'essence du contrôle des dépenses engagées, — institution généralisée dans tous les pays soucieux de garder l'ordre dans leurs finances.

DEUXIÈME PARTIE

- I. Le contrôle des dépenses engagées
auprès des administrations locales.
- II. Le contrôle des dépenses engagées
de Roumanie vis-à-vis du contrôle
préventif des autres pays.

TITRE PREMIER

LE CONTROLE DES DEPENSES ENGAGEES AUPRES DES ADMINISTRATIONS LOCALES

Nous avons réservé une étude spéciale à l'organisation du contrôle des dépenses engagées auprès des administrations locales, pour deux raisons bien déterminées :

a) Le contrôle préventif auprès des démembrements locaux de l'Etat est organisé d'une façon différente de celui des administrations centrales. Il est naturel que les effets du contrôle des dépenses engagées des unités administratives locales soient autres que ceux produits par le visa du conseiller-contrôleur ;

b) La bonne compréhension de l'objet de notre étude exige de traiter la matière du contrôle préventif en deux parties.

CHAPITRE I

Bref historique

Il est naturel qu'on commence notre exposé par jeter un coup d'œil sur le passé du contrôle des dépenses engagées auprès des administrations locales. Les causes qui ont poussé à l'introduction de ce contrôle peuvent être ramenées à trois :

1° Les gros déficits des budgets locaux. En effet, les organes de contrôle hiérarchique ou de la tutelle administrative, lors de leurs inspections inopinées, ont remarqué constamment des déficits dans les budgets des communes et des départements. Les déficits budgétaires ont eu une influence considérable sur la marche des finances publiques, parce que la plupart des budgets locaux ont prévu des sommes importantes pour subventionner les administrations centrales. On peut se rendre compte des répercussions qu'a eues le déséquilibre des budgets locaux sur le plan financier du pouvoir public central. C'est pourquoi les organes d'inspection ont demandé, à maintes reprises, qu'on cherche un moyen de remédier à cette fâcheuse situation financière ;

2° Le fonctionnement défectueux de la responsabilité de ceux qui ont engagé les finances locales. Jusqu'au moment de l'introduction du contrôle des dépenses engagées auprès des administrations locales, seul, le maire répondait des engagements illégaux. Comme les maires des communes rurales ont été, dans la plupart des cas, des personnes ayant peu de connaissances en matière de finances publiques, les « notari » (secrétaires communaux) se sont prêtés à des manœuvres peu honorables pour leur réputation. A cause de cela, on a cru qu'en introduisant le contrôle des dépenses engagées on mettrait fin à cet état de choses ;

3° Le désir du préfet de satisfaire les intérêts locaux. Dans l'ancienne organisation politico-administrative de la Roumanie, le facteur important de la vie locale a été, sans doute, le préfet. Celui-ci, choisi parmi les chefs des organisations politiques locales, avait une grande liberté d'action, attendu que de son activité dépendait la réussite du

parti dans les élections générales. Pour mener à bonne fin son rôle, le préfet pouvait dépenser n'importe quoi et n'importe comment, le gouvernement ne lui refusant presque jamais l'approbation d'ouverture de crédits supplémentaires, ou de subventions des budgets ministériels.

Ces trois causes ont poussé le législateur à introduire, en 1929, le contrôle des dépenses engagées auprès des administrations locales. Ce fut la loi de comptabilité publique, publiée dans le *Journal Officiel* n° 167 du 31 juillet 1929, qui prévoit le contrôle préventif des administrations locales. L'art. 210 de cette loi dit : « Les engagements et les ordonnancements des associations générales départementales, des départements, des municipales, des communes urbaines, des institutions et établissements de bienfaisance et d'assistance sociale, des régies commerciales publiques, seront soumis *au contrôle préalable des engagements*, qui doit attester l'existence des crédits et la bonne imputation de l'engagement et de l'ordonnement ».

Le contrôle préventif est exercé par un fonctionnaire, nommé par le ministre de l'Intérieur, de commun accord avec les Comités locaux de révision (tribunaux administratifs). On voit que ce contrôleur est, d'après le mode de son recrutement, indépendant de l'administrateur auprès duquel il exerce sa fonction. Son indépendance se remarque aussi par le fait qu'il rend des actions très efficaces ; il peut refuser le visa si la proposition d'engagement présente des irrégularités ou des illégalités. Si l'administrateur persiste dans son engagement, alors le litige se porte, suivant les dispositions de l'art, 210, alinéa 4, de la loi de comptabilité, devant le *Comité local de révision* (genre de tribunal administratif). Si cette instance administrative

croit que l'engagement doit être visé, elle oblige le contrôleur à appliquer son visa. Au cas où le contrôle préventif ne peut pas être exercé, le Comité communique le refus de visa à l'administrateur qui a le droit de porter le litige, en dernier ressort, devant la Cour des comptes.

L'organisation du contrôle des dépenses engagées auprès des administrations énumérées par l'art. 210 de la loi de comptabilité publique, a donné lieu à deux objections :

1° Le mode de recrutement du contrôleur — fonctionnaire nommé expressément pour exercer le contrôle préventif — explique le fait qu'on ne trouvait pas un grand nombre de personnes ayant des connaissances suffisantes en matière de comptabilité publique. Mais, même si cette hypothèse est possible, on chargera les budgets locaux de nouvelles dépenses exigées par le traitement de ces fonctionnaires ;

2° La loi de comptabilité publique est muette sur l'organisation du contrôle des dépenses engagées auprès des communes rurales dont les budgets gémissent sous les déficits.

Ces deux lacunes ont été comblées par la loi relative à l'organisation de l'administration locale, publiée dans le *Journal Officiel* n° 170 du 3 août 1929. Cette loi confie l'exercice du contrôle des dépenses engagées aux *chefs des services de la comptabilité* de chaque administration locale.

C'est surtout la loi relative à l'organisation des finances locales, publiée dans le *Journal Officiel* n° 88 du 14 avril 1933, qui apporte plus de détails en matière de contrôle préventif auprès des administrations locales. L'exposé de motifs de cette loi nous dit : « Nous avons également eu le souci d'assurer à l'administration des finances locales un contrôle préventif des dépenses, en précisant qu'aucune

dépense ne peut être engagée sans qu'au préalable on demande *l'avis écrit du chef de la comptabilité*, qui est obligé de se prononcer sur les crédits disponibles... Il est certain que l'adoption du contrôle préventif auprès des administrations locales constitue une innovation et un progrès considérable par rapport au passé ».

A partir de ce moment, toutes les lois concernant l'organisation des unités administratives locales ont eu le souci de reproduire, plus ou moins amplement, le contrôle des dépenses engagées. Ainsi, la loi administrative, publiée dans le *Journal Officiel* n° 73 du 27 mars 1936, lui consacre l'article 212. De même, la loi administrative publiée dans le *Journal Officiel* n° 187 du 14 août 1938, qui a complètement bouleversé l'organisation des unités administratives locales, le mentionne dans son art. 179.

CHAPITRE II

L'organisation du contrôle des dépenses engagées

Les dispositions légales qui régissent actuellement la matière du contrôle préventif auprès des administrations locales sont prévues à l'art. 179 de la loi administrative de 1938. Cet article est ainsi conçu : « Aucun engagement de dépense ne peut être fait sans qu'au préalable on demande *l'avis écrit du chef de la comptabilité*, qui est obligé de faire connaître s'il y a ou non des crédits disponibles. Les « notari » (secrétaires communaux) sont les chefs comptables des revenus et des dépenses des communes rurales. Le recouvrement des revenus se fait par les caissiers communaux ou, à défaut de ceux-ci, par les secrétaires ou par tout autre fonctionnaire délégué par le maire... »

On remarque que cet article contient peu de choses. Alors, où faut-il chercher des documents ? A cet effet, nous avons interrogé le délégué chargé par le ministre de l'Intérieur de la rédaction des articles relatifs à la matière financière de la loi administrative de 1938. Il répondit comme il suit : pour tout ce qui concerne le contrôle des dépenses engagées auprès des démembrements de l'Etat, il faut chercher, quand les textes de la loi administrative de 1938 gardent le silence, dans les dispositions des anciennes lois relatives à cette matière. La brièveté des dispositions de la loi administrative de 1938 concernant l'organisation du contrôle préventif, provient — d'après le délégué du ministre de l'Intérieur — du fait qu'on a voulu éviter les répétitions. Il s'ensuit donc que, pour nous

guider en la matière, il faut feuilleter les anciennes lois administratives.

SECTION II. — QUI EXERCE LE CONTRÔLE ?

Le contrôle de la proposition d'engagement d'un administrateur local ne s'exerce pas par un contrôleur appartenant à la Cour des comptes, mais par un fonctionnaire de l'administration locale. Les fonctionnaires qui appliquent leur visa sur l'engagement du chef d'un service public local sont différents, suivant qu'il s'agit de la région, du municipale ou de la commune rurale. Ainsi :

1° Le contrôle des dépenses engagées de la « région », du municipale et de la commune urbaine est attribué, ainsi qu'il résulte de l'art. 179, alinéa 1^{er}, de la loi administrative de 1938, *au chef de la comptabilité* ;

2° La proposition d'engagement des dépenses d'une commune rurale est contrôlée par le « notar ». L'art. 179, alinéa 2, de la loi précitée, dit : « Les « notari » (secrétaires communaux) sont les chefs comptables de revenus et des dépenses des communes rurales... »

L'organisation du contrôle préventif auprès des autorités administratives locales — régions, municipales, communes urbaines et communes rurales — dans les cadres de l'administration même, est de nature à soulever une objection. On dit — et à bon droit — que le chef de la comptabilité publique, étant un fonctionnaire subalterne de l'administrateur, n'a pas l'indépendance et l'impartialité exigée par un bon accomplissement de sa fonction. Ce défaut d'organisation a poussé d'aucuns à songer à l'inutilité du contrôle des dépenses engagées auprès des admi-

nistrations locales. Cette objection va trop loin ; il ne faut pas professer l'inutilité du contrôle préventif, mais, plutôt, la modification de son organisation.

En effet, il est bon — à notre avis — que le contrôle des dépenses engagées auprès de quelques unités administratives importantes — régions et municipales — soit organisé dans les cadres d'une instance judiciaire, comme seraient les Cours administratives actuelles (genre de tribunaux administratifs). La situation des membres de ces institutions — lesquels doivent être recrutés sans aucune immixtion de la part des administrateurs contrôlés — constitue une bonne garantie du fonctionnement du contrôle des dépenses engagées. Il est absolument nécessaire, ce mode d'organisation du contrôle préventif, parce que :

a) Les unités administratives locales actuelles connues sous le nom de « tzinouts » (régions), englobant cinq à onze des anciens départements, ont des budgets trop gonflés ;

b) Par la nouvelle loi administrative de 1938, l'Etat renonce à l'impôt agricole en faveur des régions, lui déconcentrant aussi certaines attributions qui appartenaient jusqu'à présent aux ministères. On peut se rendre compte combien sont élevés les budgets des « régions », si l'on songe à ce que la Roumanie est essentiellement un pays agricole ;

c) Les municipales ont aussi des budgets dont les dépenses et revenus sont trop élevés. Ainsi, le budget de la ville de Bucarest dépasse le chiffre d'un milliard de lei. Le budget du municipe de Timisoare s'élève à un demi-million de lei.

Nous ne sommes pas d'accord avec ceux qui propagent l'idée que le contrôle des dépenses engagées auprès des communes rurales doit être organisé également dans les

cadres des Cours administratives. Nous croyons que le contrôle préventif des communes rurales ne peut pas être confié à la Cour administrative, parce que :

— Les unités administratives communales sont très nombreuses, ce qui ne permet pas une pareille organisation du contrôle préventif ;

— Les budgets de la plupart des communes rurales comprennent de petites sommes, sur lesquelles l'exercice du contrôle entraînerait de grands frais ;

— Les Cours administratives sont trop chargées, surtout après la nouvelle loi administrative qui les appelle à donner des avis disciplinaires concernant les fonctionnaires publics.

SECTION II. — LES ATTRIBUTIONS DU CONTRÔLEUR

De la rédaction de l'art. 179 concernant le contrôle des dépenses engagées auprès des administrations locales, ainsi que de l'esprit des anciennes lois et de la nouvelle loi administrative, se dégage la conclusion que les attributions du contrôleur local sont plus restreintes que celles du conseiller-contrôleur. En effet, le contrôleur des dépenses engagées des unités administratives locales exerce :

1° Un avis écrit sur la proposition d'engagement de l'administrateur local. Par ce contrôle, il examine s'il existe ou non un crédit disponible. L'art. 179 de la loi précitée dit : « ...l'avis écrit des chefs de la comptabilité qui sont obligés de faire connaître *s'il existe ou non un crédit disponible* ». La même attribution est stipulée par l'art. 52, alinéa 3, de la loi relative à l'organisation des finances locales de 1933. Il est ainsi conçu : « Aucun engagement

de dépense ne peut être fait sans demander, au préalable, l'avis écrit des chefs de la comptabilité, qui sont obligés de dire *s'il y a ou non un crédit disponible* ». Il est superflu de reproduire d'autres articles des lois administratives qui, tous, constituent une répétition de l'article précité ; on arrive au même résultat, à savoir que le contrôleur examine l'engagement uniquement au point de vue de l'existence de crédits.

Mais il ne faut pas être trop restrictif dans l'interprétation de l'art. 179 de la loi administrative de 1938. Il va de soi que le contrôleur, lors de l'examen de l'existence de crédit, s'assure de la bonne imputation de la dépense. Du reste, l'art. 210, alinéa 3, de la loi de comptabilité, qui constitue toujours une source inspiratrice chaque fois que les lois gardent silence sur un aspect du problème de contrôle préventif, nous enseigne que le chef de la comptabilité doit examiner l'imputation de la dépense.

L'art. 179 de la loi administrative de 1938 passe également sous silence le problème du visa de contrôle préventif sur l'ordonnance de paiement. Malgré cette omission de l'article précité, le contrôleur vise les ordonnances de paiement de l'administrateur. La pratique du visa de l'ordonnance de paiement est tellement enracinée qu'il ne faut pas en douter. D'ailleurs, le visa sur l'ordonnance de paiement n'est pas si important, parce que c'est le chef de la comptabilité qui la rédige, et ainsi, il peut se souvenir du montant de l'article et de l'exercice qu'il a engagé ;

2° Le contrôleur des dépenses engagées auprès des administrations locales est obligé d'avoir un registre d'engagement. L'article 179, alinéa 3, de la loi administrative de 1936 écrit : « Les chefs du service de comptabilité *sont obligés de tenir des registres* pour l'enregistrement par

articles budgétaires de tous les engagements ». L'art. 52, alinéa 2, de la loi des finances locales est conçu de la même façon.

Les registres d'engagement sont du même modèle que ceux que nous avons vus en traitant de la technique du contrôle financier sur la proposition d'engagement d'une administration centrale.

Les lois administratives qui traitent de la matière du contrôle préventif des unités administratives locales ne disent rien sur le refus de visa du contrôleur. Il arrive rarement qu'un refus de visa puisse survenir, attendu que le contrôleur est le fonctionnaire subalterne de l'administrateur. Mais, à la longue, l'hypothèse peut se réaliser. Alors la question est de savoir qui se prononce sur le refus de visa ? D'après les textes des lois administratives ce problème demeure sans solution. Nous croyons qu'en pareil cas, c'est l'article 210, alinéas 3 et 4, de la loi de comptabilité publique, qui est applicable. Ce sont les Cours administratives actuelles qui décident, en première instance, sur le refus de visa, et la Cour des comptes, en dernier ressort.

CHAPITRE III

La responsabilité pour l'engagement

SECTION I. — LA RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION

Lorsque l'acte administratif est régulier au point de vue financier, mais que l'administrateur néglige de l'exécuter, alors la responsabilité du service public est mise en jeu. Le tiers lésé par le refus de l'exécution de la décision administrative a le droit de se prévaloir devant les instances de contentieux administratif. L'art. 138 de la loi administrative du 14 août 1938 nous enseigne : « Celui qui se considère lésé dans ses droits par un acte administratif illégal, peut demander à l'autorité des dédommagements, devant les instances judiciaires compétentes ».

A propos de la responsabilité de l'administration publique locale se pose un problème d'une extrême importance et qu'il faut mettre en relief : il s'agit de la poursuite du patrimoine de ces administrations, lorsque celles-ci sont les débitrices d'une créance envers le particulier. C'est un problème nécessaire à résoudre, parce que :

a) Conformément au principe que le contrôle préventif doit envisager la légalité de la dépense, le contrôleur est obligé de tenir compte des dispositions concernant les mesures de paiement d'une créance contre l'autorité publique locale. Il doit se convaincre si les actes pris pour le paiement de la dette publique sont conformes aux dispositions que nous avons envisagées ;

b) Les textes de la loi administrative de 1938 apportent

des innovations dans les moyens habituels de faire satisfaire une créance contre les administrations locales.

L'art. 180 de la loi précitée, qui est souveraine en la matière, distingue plusieurs moyens de poursuivre une créance contre l'administration locale, selon la qualité du créancier et la date de la créance.

Les meubles, les immeubles et tout autre revenu appartenant à la commune et à la « région » peuvent être poursuivis seulement par :

- a) La Caisse de dépôt et de consignation ;
 - b) La Caisse nationale d'économies et de chèques postaux ;
 - c) La Caisse de crédit départemental et communal ;
 - d) La Caisse d'assurances du ministère de l'Intérieur ;
- et toutes les *institutions* qui ont accordé des emprunts aux administrations locales ; et
- e) La Caisse générale des pensions, pour les sommes retenues des traitements des fonctionnaires.

Les créanciers qui ne sont pas énumérés plus haut, ont un autre moyen de se faire donner satisfaction. Les créanciers qui sont en mesure de montrer un titre exécutoire ou une créance certaine, liquide et exigible peuvent demander à la commune ou à la « région » l'inscription de la prétention dans le budget qui suit leur demande. Si l'administration ne veut pas procéder à l'acquittement de la créance inscrite dans le budget, les créanciers ont le droit de la poursuivre conformément à la procédure de droit commun. En pareil cas, la poursuite ne peut pas dépasser la dixième partie des revenus ordinaires.

Les créances résultées des exercices budgétaires antérieurs à la promulgation de la loi administrative du 14 août 1938 devront être liquidées dans un délai de 5 ans

à partir de la publication de ladite loi. La liquidation de ces créances peut se faire par deux moyens :

1° Par inscription dans le budget d'une quote égale à la cinquième partie du total des créances ; et

2° Par l'émission des obligations.

Ces moyens de poursuivre le patrimoine de la commune ou de la « région » doivent être respectés. Chaque déviation de ces règles entraîne des sanctions conformes au code pénal.

Ces mesures ont été prises par le législateur de 1938, afin de protéger les intérêts des administrations locales. Il n'en est pas moins vrai que cette méthode effraie les créanciers des autorités publiques, mais la loi administrative de 1938 a voulu liquider un passé déplorable et commencer une nouvelle ère pour les finances locales.

SECTION II. — LA RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATEUR ET DU CHEF DE LA COMPTABILITÉ

Les dispositions de la loi administrative du 14 août 1938 sont muettes sur la responsabilité de ceux qui engagent les finances locales sans le visa du chef de la comptabilité ou avec un visa irrégulier. A cause de cela, nous sommes obligés de puiser dans les textes des anciennes lois relatives à ce problème.

La solution de la question de savoir qui répond pour un acte administratif sans visa ou avec un visa irrégulier est donnée par l'art. 412, alinéa 1^{er}, de la loi administrative de 1936. Il dit : « Toute dépense engagée au delà des allocations budgétaires est illégale et reste à la charge de ceux qui l'ont engagée ou approuvée ». L'art. 52, alinéa 5, de la

loi des finances locales du 14 avril 1933 est plus explicite et plus complet. Il est ainsi conçu : « Pour tout *engagement des dépenses au delà des crédits budgétaires* permis, le chef de l'autorité et le chef de service de comptabilité sont solidairement responsables, leur devant être imputée la somme qui a dépassé les crédits ». De cet article résulte que l'administrateur et le contrôleur sont responsables pour un engagement conclu avec un visa irrégulier. Il est évident que la responsabilité du contrôleur est hors cause lorsqu'il s'agit d'un engagement sans visa.

La solution de la responsabilité prévue par l'alinéa 5 de l'art. 52 de la loi des finances locales de 1933 ne satisfait pas tout le monde. Ainsi, lors de la discussion parlementaire de cet alinéa, le député M. Gheorghiu posa la question : pourquoi l'administrateur doit répondre solidairement avec le chef de la comptabilité pour un visa irrégulier ? En pareil cas, sur l'administrateur ne plane aucune culpabilité et, en plus, il a de multiples occupations qui ne lui permettent pas de surveiller le contrôleur. Voilà ses paroles : « Je n'ai rien à dire quant à l'obligation de respecter les crédits budgétaires, mais, comme le préfet est trop chargé des affaires de son département, ayant tant de services sous ses ordres et devant surveiller tant d'activités sur tous les domaines de l'activité humaine, on le rend inactif si l'on lui impose d'être, à chaque instant, solidaire avec le chef de la comptabilité. Il faut que je m'explique, — continue l'interpellateur dans un langage propre à notre ancien parlement. On sait que le chef de la comptabilité rédige un référé sur les crédits disponibles. Le préfet de bonne foi et appuyé sur le référé signe l'ordonnance de paiement. En pareil cas, je me demande pourquoi il doit répondre solidairement avec le chef de la comptabilité

publique. La situation du préfet est encore pire lorsque le chef de la comptabilité est de mauvaise foi et rédige un référé mensonger. De tout ce que je viens de dire, il s'ensuit que le préfet ne doit pas répondre pour un visa irrégulier. »

L'interpellateur voulut continuer son discours sur ce ton, mais M. Armand Calinesco, alors sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur, lui coupa toute envie de critiquer le projet de loi sur la responsabilité de l'administrateur. Il dit ceci : « On ne peut pas limiter la responsabilité du préfet, puisque cela signifierait un renversement total du contrôle préventif. Voilà pourquoi je vous demande d'accepter la formule de la loi ». La discussion s'acheva par un vote de la Chambre des députés favorable à la formule de la loi, concrétisée dans l'alinéa 5, art. 52, de la loi des finances locales.

Nous avons cru nécessaire d'insister davantage sur la responsabilité de l'administrateur et du chef de la comptabilité, pour qu'aucun doute ne s'y glisse plus. Même à l'heure actuelle, malgré le silence de la loi administrative de 1938, la responsabilité de ces deux facteurs importants de l'engagement des dépenses publiques reste entière.

A propos du problème de la responsabilité du chef de la comptabilité, on peut se demander si elle n'est pas mise hors de cause lorsque le contrôleur a reçu l'ordre de son supérieur d'appliquer le visa, bien qu'il ait su que cela constitue une illégalité. La réponse de cette question, jadis bien controversée, est aujourd'hui définitivement tranchée (1). L'article 138, alinéa 3, de la nouvelle loi adminis-

(1) Dans la doctrine française, la question de la responsabilité d'un fonctionnaire inférieur qui a reçu un ordre illégal de son supérieur est bien controversée :

Duguît, dans *l'Etat, les gouvernants et les agents*, Tome II, page 620,

trative dit : « L'ordre écrit donné au fonctionnaire administratif lui confère le droit d'appeler en garantie l'auteur de l'ordre, sans qu'il soit exonéré de la responsabilité, à moins qu'il n'ait rapporté, par un acte écrit, l'illégalité de l'ordre ». Ce texte est bien clair et ne demande aucun commentaire.

écrit ce qui suit : « ...le fonctionnaire n'obéit jamais aux ordres du supérieur ; il obéit à la loi. »

Hauriou, dans *Les Idées de M. Duguit*, nous dit : « Le fonctionnaire obéit toujours aux ordres du supérieur. »

M. Joseph-Barthélemy, dans *L'Influence de l'ordre hiérarchique sur la responsabilité des agents*, paru dans la « Revue de Droit public », 1914, nous enseigne : « ...Elle permet de tenir compte du degré d'illégalité de l'ordre donné ; s'agit-il d'une illégalité flagrante, tellement grave que le fonctionnaire ne pouvait pas ignorer qu'il se rendait complice d'une injustice et sortait par là même de la ligne de sa fonction, le tribunal des conflits pourra décider que, dans de pareilles circonstances, l'ordre ne suffit pas à enlever au fait dommageable du subordonné le caractère personnel. » Et plus loin : « Si le supérieur hiérarchique, en donnant l'ordre, peut l'accompagner, comme d'une sanction, d'une menace de révocation, nous seront davantage porté à reconnaître qu'en obéissant, le fonctionnaire n'a commis qu'un fait de service. » (Pages 491 et 548.)

CHAPITRE IV

**Les traits du contrôle des dépenses engagées
auprès des administrations locales**

Après avoir vu l'organisation du contrôle préventif des unités administratives locales et la responsabilité pour l'engagement sans visa ou avec un visa irrégulier, il nous est facile de dégager les traits caractéristiques de ce contrôle.

Tout d'abord, le contrôle préventif sur la proposition d'engagement du résident royal ou du maire appartient à un fonctionnaire de la hiérarchie administrative. De là, il s'ensuit que le contrôle des dépenses engagées auprès des administrations locales est *du type administratif*, à la différence de celui des ministères, qui est *du type judiciaire*. Mais il ne faut pas se tromper sur le sens de ces derniers mots. En disant que le contrôle des dépenses engagées des administrations centrales est un contrôle judiciaire, cela ne veut pas signifier que le visa du conseiller revêt le caractère d'une décision judiciaire ; il reste toujours un avis à caractère administratif, mais son exercice est confié à une personne appartenant au pouvoir judiciaire.

L'organisation du contrôle préventif des autorités locales dans les cadres de l'administration même, oblige le contrôleur à demeurer sous la dépendance complète de l'administrateur. Nous avons eu l'occasion de voir comment le chef de la comptabilité était obligé d'obéir aux instructions de son administrateur, alors qu'il savait très bien que les crédits demandés manquaient.

En raison de la dépendance du chef de la comptabilité publique vis-à-vis de l'administrateur, le législateur fut obligé de renforcer la responsabilité du premier. En effet, le contrôleur de dépenses des budgets locaux répond — comme nous l'avons vu — solidairement avec l'administrateur, chaque fois qu'il y a un visa irrégulier sur la proposition d'engagement du chef de l'autorité publique locale. Cette sorte de *responsabilité est de nature civile*. Il s'ensuit donc que la situation du contrôleur des dépenses engagées des administrations locales est pire que celle du conseiller-contrôleur, lequel répond seulement au point de vue disciplinaire, devant la Cour des comptes.

Le contrôle préventif des administrations locales, si critiquable qu'il puisse être, constitue un frein au désir de gaspillage auquel les administrateurs et, surtout, les maires sont enclin. En outre, ce contrôle présente un bon moyen pour examiner la façon dont les « notari » et les chefs de comptabilité entendent accomplir leur gestion.

TITRE II**LE CONTROLE DES DEPENSES ENGAGEES
DE ROUMANIE
VIS-A-VIS DU CONTROLE PREVENTIF
DES AUTRES PAYS**

Il est nécessaire, pour faire mieux ressortir les traits spécifiques du contrôle des dépenses engagées de Roumanie et pour montrer la catégorie de contrôle préventif dans laquelle on peut le placer, de faire une comparaison avec le contrôle de même genre des autres pays. Il n'est pas dans notre intention de le mettre en parallèle avec le contrôle préventif de tous les pays ; il suffit de le comparer aux contrôles étrangers qui présentent une structure bien différente. Guidés par cette considération, nous allons faire une comparaison entre le contrôle des dépenses engagées de Roumanie et le contrôle préventif de France, d'Angleterre, d'Italie et d'Allemagne.

CHAPITRE I**Le contrôle des dépenses engagées de Roumanie
et de France**

Bien que le contrôle préventif en France soit bien connu, il n'est pas superflu d'y jeter un coup d'œil, afin de pouvoir montrer ses différences vis-à-vis de celles du contrôle des dépenses engagées de Roumanie.

Les principaux textes qui règlent la matière du contrôle préventif en France sont : la loi du 10 août 1922 et le décret du 13 décembre 1925 ; pour les administrations autres que l'Etat : le décret-loi du 30 octobre 1935 et le décret du 1^{er} septembre 1936.

En vertu de ces textes, auprès de chaque ministère fonctionne un contrôleur. Les contrôleurs sont nommés par décret contresigné par le ministre des Finances. Ceux-ci sont choisis parmi les fonctionnaires appartenant à la hiérarchie administrative du ministre des Finances. Leur indépendance vis-à-vis des ministres auprès desquels ils sont attachés, est assurée par le fait qu'ils ne peuvent recevoir aucune indemnité et autre avantage sur le budget du ministère. Pour l'accomplissement précis de sa tâche, le contrôleur ne peut, conformément à l'art. 8 du décret du 13 décembre 1925, être chargé d'aucun autre emploi dépendant du ministère auprès duquel il fonctionne.

Les attributions du contrôleur peuvent être ramenées brièvement à celles-ci :

a) Il applique son visa sur l'engagement et l'ordonnement du ministre. Il examine l'acte administratif au point de vue de la disponibilité des crédits, de la juste imputation et de la légalité de la dépense ;

b) Il tient la comptabilité des engagements d'après des règles uniformes, fixées par le décret du 15 juin 1923 ;

c) Il a un important rôle d'informateur.

Après avoir vu l'organisation et le fonctionnement du contrôle préventif en France, nous pouvons plus aisément nous rendre compte de la situation de cette institution en regard du contrôle des dépenses engagées en Roumanie. Entre les deux contrôleurs préventifs il y a des différences et des ressemblances.

Tout d'abord, les ressemblances :

1° Le contrôleur de dépenses engagées de France et de Roumanie applique son visa sur la proposition d'engagement de l'administrateur et sur l'ordonnance de paiement de l'ordonnateur ;

2° Le manque du visa préventif sur l'engagement de la dépense publique entraîne la responsabilité civile des ministres.

Entre ces deux contrôles préventifs les différences sont plus nombreuses :

1° Le contrôle des dépenses engagées français est de type administratif, ce qui veut dire que le contrôleur fait partie de la hiérarchie administrative du ministre des Finances : « ... Le contrôleur de dépenses engagées, à l'origine, simple agent du ministère où il opérait et aux cadres duquel il appartenait, est, aujourd'hui, exclusivement le représentant du ministre des Finances, dans chaque département ministériel » (1).

Le contrôle des dépenses engagées de Roumanie est du type judiciaire : le conseiller-contrôleur appartient aux cadres de la Cour des comptes ;

2° Le contrôleur des dépenses engagées de France a un grand rôle d'informateur. Il donne son avis au point de vue financier sur les décisions et projets soumis au contre-seing du ministre des Finances. Le contrôleur des dépenses engagées en France envoie, en fin de chaque année, un rapport écrit de ses propositions et ses observations au ministre des Finances, au ministre intéressé, à la Cour des comptes et à la Commission financière de chaque assemblée.

(1) Edg. Allix : *Op. cit.*, éd. V. page 265.

Le conseiller-contrôleur a, comme nous l'avons vu, un rôle d'informateur moins important ;

3° Le mode de l'organisation du contrôle des dépenses engagées attribue au ministre des Finances une portée essentielle. C'est lui qui décide définitivement sur le refus d'engagement du contrôleur. De là, il s'ensuit que le ministre des Finances exerce une certaine supériorité sur ses collègues, lorsqu'il s'agit d'une demande de crédits. En Roumanie, sur le refus d'engagement du conseiller-contrôleur, c'est la Cour des comptes et, en dernière instance, le Conseil des ministres qui en décide.

CHAPITRE II

Le contrôle des dépenses engagées en Roumanie
et en Angleterre

En comparant ces deux contrôles, nous sommes obligés de conclure qu'entre eux il n'y a que des différences. Ainsi :

1° En Angleterre, aucun engagement de dépense ne peut être effectué sans l'assentiment préalable des hauts fonctionnaires nommés *Accounting officers* et qui sont attachés auprès de chaque département ministériel. Ces contrôleurs sont les représentants du Bureau de la trésorerie. Celui-ci est composé : du premier ministre, qui est aussi le chef du département des Finances, connu sous le nom de *First Lords of Treasury*, aidé, à son tour, par le ministre *Chancellor of the Exchequer*, qui remplit effectivement le rôle du ministre des Finances ; à ceux-ci s'ajoutent trois commissaires — *Juniors Lords* — et deux secrétaires. D'après ce qui vient d'être dit, il s'ensuit que le contrôle des dépenses engagées de l'Angleterre est organisé dans le cadre du pouvoir exécutif.

En Roumanie, le contrôle préventif appartient aux fonctionnaires de la Cour des comptes, qui est un organe du pouvoir judiciaire ;

2° En Angleterre, l'organe de contrôle préventif — les *Accounting officers* — n'est pas obligé d'avoir une comptabilité des dépenses engagées, tandis qu'en Roumanie le conseiller-contrôleur tient — ainsi que nous l'avons vu — un journal d'engagement et est obligé de contrôler la comptabilité d'engagement de la Direction de comptabilité du ministère auprès duquel il est attaché ;

3° En Angleterre, le contrôleur des dépenses engagées n'exerce aucun examen sur les ordonnances de paiement. Le frein contre l'ordonnancement des sommes qui pourraient dépasser l'engagement s'exerce par le contrôleur général du « The board of Treasury ». Celui-ci jouit de l'inamovibilité. Il ne pourrait être révoqué que par le roi, à la demande des deux Chambres. Le mécanisme du contrôle de l'ordonnancement est le suivant : la demande des crédits visée par les *Accounting officers* est envoyée au contrôleur général, afin d'autoriser l'émission des fonds que l'Etat possède à la Banque d'Angleterre. Le contrôleur général examine si la somme engagée est conforme aux dispositions des lois et des règlements et si elle est prévue dans le budget. Après cette minutieuse vérification, le contrôleur général émet une *autorisation en bloc* des allocations nécessaires au paiement de la dépense. Après cette autorisation, chaque département ministériel intéressé délivre les ordonnances de paiement.

En Roumanie, le contrôle des ordonnancements n'est pas confié à un fonctionnaire distinct de celui qui applique le visa sur la proposition d'engagement. Le conseiller-contrôleur exerce le contrôle sur l'engagement et sur l'ordonnancement.

Bien que le contrôle préventif de l'Angleterre soit organisé dans les cadres du pouvoir exécutif, il a une grande efficacité. Les garanties d'indépendance et d'impartialité du contrôleur général ont comme suite un bon fonctionnement du contrôle préventif. Si l'on ajoute le procès historique des luttes pour la conquête du contrôle de l'emploi des deniers publics et les mœurs politiques de ce pays, on comprend plus aisément la réussite de ce genre de contrôle préventif sur les finances publiques anglaises.

CHAPITRE III

Le contrôle des dépenses engagées de Roumanie
et d'Italie

Le contrôle préventif de l'Italie est organisé par la loi générale de comptabilité publique — *lege per contabilita generale della stato* — et par la loi n° 255 du 3 avril 1933 relative à la réorganisation de la Cour des comptes, loi qui fut créée sous l'inspiration directe du chef du régime fasciste.

Entre le contrôle préventif, organisé par les lois précitées, et le contrôle des dépenses engagées de Roumanie il y a des rapports très étroits.

Ces deux contrôles se rapprochent :

1° Par leur organisation dans le sein du pouvoir judiciaire. En effet, le contrôle préventif de l'Italie est confié au conseiller de la Cour des comptes. Tous les actes administratifs d'un ministre — qu'ils comportent ou non un engagement de dépense — sont examinés par un conseiller. Son examen s'étend sur la régularité budgétaire et sur la légalité de la dépense.

Le contrôle préventif de Roumanie est exercé aussi par un membre de la Cour des comptes ;

2° Par la même procédure en cas de refus de visa. Le conseiller des dépenses engagées d'Italie refuse d'apposer son visa, lorsqu'il s'aperçoit que la proposition d'engagement du ministre est en contradiction avec les dispositions des lois et des règlements. En ce cas, il doit rédiger un

référé motivé qui sera envoyé à la Cour des comptes. Si le ministre intéressé n'est pas satisfait de l'avis de la Cour des comptes, le litige sera porté devant le Conseil des ministres. Il y a des actes, dont le refus de visa de la Cour des comptes est absolu et définitif :

a) Lorsqu'il s'agit des nominations et des avancements des fonctionnaires, de quelque catégorie qu'ils soient, faits au delà des limites des allocations budgétaires ;

b) Lorsqu'il s'agit des ordonnances de paiement contrares à la loi du bilan ;

c) Lorsqu'il s'agit des ordonnances de délégation, dont le montant dépasse la limite permise par la loi.

En dehors de ces cas, c'est le Conseil des ministres qui décide, en dernier ressort, sur le refus de visa du conseiller. Si le Conseil des ministres est d'avis que la dépense sollicitée par le ministre est nécessaire, il invite la Cour des comptes à apposer le visa avec réserve : *vista con riserva*.

En Roumanie, on suit la même procédure en cas de refus du visa du conseiller-contrôleur.

Malgré qu'entre ces deux genres de contrôles il y ait plus de ressemblances, on constate, aussi, quelques différences :

1° En dehors du contrôle du conseiller, l'examen des dépenses engagées d'Italie est appliqué aussi par la Direction générale de comptabilité, au moment de l'enregistrement des engagements dans ses écritures. Cet organe est — lors de cette opération de technique — en droit d'examiner la légalité de la dépense et l'exactitude des documents attachés à la proposition d'engagement.

En Roumanie il n'y a pas un pareil organe de contrôle des dépenses engagées ;

2° La Commission permanente des économies qui fonc-

tionne en Roumanie n'a pas d'équivalent dans la législation financière italienne ;

3° Le conseiller de la Cour des comptes italienne a une grande influence sur le sort de l'acte administratif. Celui-là ne se borne pas à l'examen de la légalité de la dépense au point de vue financier ; il recherche si toutes les formalités de l'acte administratif sont accomplies, à savoir : la compétence de l'auteur de l'acte administratif, l'accomplissement de toutes les formes requises pour sa validité, la capacité juridique de l'autre partie de la décision administrative, etc...

Le conseiller-contrôleur de la Cour des comptes roumaine a des attributions plus restreintes ; il doit se borner à l'examen financier de l'acte administratif ;

4° En Italie, le contrôle appliqué par le conseiller ne se circonscrit pas aux actes de nature financière ; il s'étend sur tous les décrets royaux, à l'exception de ceux émis par le roi dans l'exercice de ses prérogatives royales.

En Roumanie, le conseiller-contrôleur examine seulement les actes administratifs qui sont de nature à entraîner une créance contre l'administration publique.

CHAPITRE IV

**Le contrôle des dépenses engagées de Roumanie
et d'Allemagne**

Le contrôle préventif en Allemagne fut prévu : par la Constitution de Weimar du 11 août 1919, par la loi de comptabilité publique du 31 décembre 1922 et par la loi du 13 décembre 1933 relative à la réorganisation de la Cour des comptes.

Entre le contrôle préventif d'Allemagne et de Roumanie il n'y a que des différences. Ainsi :

1° Le contrôle sur l'engagement des *dépenses ordinaires* d'Allemagne est confié au contrôleur nommé « *Haushalts-referenten* » pour les ordonnateurs primaires, et « *Haus-haltsdezernenten* » pour les ordonnateurs secondaires. Ces fonctionnaires font partie de la hiérarchie des ministres dont ils contrôlent les actes.

A côté de ces contrôleurs figure encore, dans chaque département ministériel, un représentant du ministère des Finances, qui a mission :

- a) De contresigner chaque demande de crédit ;
- b) De faire au ministre des Finances un rapport détaillé sur les opérations accomplies par son ministère.

D'après l'organisation, on remarque que le contrôle de dépenses engagées d'Allemagne appartient au pouvoir exécutif.

En Roumanie, le contrôle des dépenses engagées est appliqué par les membres du pouvoir judiciaire ;

2° Les contrôleurs, en Allemagne, examinent chaque mesure de l'administrateur qui tend à engager les finances publiques. Ils ont un droit de veto sur les actes administratifs irréguliers qui engagent le budget. Mais c'est un droit de veto très curieux et étrange : il peut être écarté par le ministre ou par le secrétaire général du ministère. En outre, les contrôleurs jouissent d'un droit de collaboration — *Mitwirkungsrecht* — ce qui veut signifier qu'ils ont la faculté de demander toutes sortes de renseignements ou rapports concernant les finances.

En Roumanie, sur le visa du conseiller-contrôleur, le ministre contrôlé n'a aucun droit d'opposition. On voit que la situation est meilleure que celle des *Haushaltsreferenten* ou des *Haushaltzdezernenten* ;

3° En Allemagne, le refus de visa est porté devant le ministre des Finances qui en décide en dernier ressort.

En Roumanie, c'est la Cour des comptes d'abord qui statue sur le refus de visa, et le Conseil des ministres, en dernière instance.

De tout ce qui vient d'être dit, il s'ensuit que le contrôle des dépenses engagées d'Allemagne est de type administratif. Le pouvoir judiciaire, et nommément, la Cour des comptes, ne joue aucun rôle. Du reste, l'interdiction pour la Cour des comptes de se prononcer préventivement sur l'emploi des deniers publics est explicable. On ne pourrait concevoir l'intervention du pouvoir judiciaire dans les attributions du gouvernement d'un régime politique qui méprise le principe de la séparation ou de la collaboration des pouvoirs de l'Etat. Le régime qui professe la prédominance, sinon l'exclusivité, du pouvoir exécutif, entend maintenir intactes ses attributions. C'est le cas de l'Allemagne d'aujourd'hui.

CONCLUSION

Arrivés au bout de notre étude, après avoir touché à des questions financières, administratives, juridiques, judiciaires, nécessaires pour une bonne mise en relief du contrôle des dépenses engagées, il nous reste peu de choses à dire. Toutefois, pour avoir une vue d'ensemble sur la place que le contrôle préventif occupe dans l'ordonnancement juridico-financier de notre pays, il n'est pas sans intérêt de jeter un coup d'œil rétrospectif.

Le contrôle des dépenses engagées, émané des nécessités économico-financières produites par les années de crise qui s'échelonnent de 1929 à 1933, est venu combler certaines lacunes de l'organisation financière de la Roumanie. Les fruits du contrôle préventif ne pourraient être contestés par personne. Le fait que la déclaration de volonté de l'administrateur passe au crible du conseiller-contrôleur, signifie qu'on fortifie tant l'intérêt de l'administré que les nécessités de l'administration publique. Le premier est plus sûr que sa créance contre l'Etat trouve satisfaction ; la seconde est à l'abri de toute crainte d'une mauvaise gestion du bien public.

Le fait que le législateur a voulu donner une grande portée au contrôle des dépenses engagées, a déterminé son organisation dans les cadres d'un des organes du pouvoir judiciaire. C'est pourquoi on dit que le contrôle préventif auprès des administrations centrales est du type judiciaire.

Le contrôle des dépenses engagées auprès des adminis-

trations locales, étant donné l'impossibilité de le confier à un organe judiciaire, a été attribué à des fonctionnaires appartenant à la hiérarchie de l'administrateur. C'est pourquoi ce genre de contrôle préventif est du type administratif.

Si l'on regarde l'ensemble de l'organisation du contrôle des dépenses engagées qui s'applique sur les actes des administrations centrales et locales, il faut affirmer qu'en Roumanie, il existe un contrôle préventif de type mixte.

L'acte de contrôle préventif — le visa — a une situation tout à fait distincte de celle des autres moyens par lesquels on veille à ce que l'acte administratif soit conforme aux dispositions légales et réglementaires. Le visa constitue une manifestation de volonté du contrôleur des dépenses engagées qui engendre d'importantes répercussions sur l'administration publique. C'est grâce au visa que l'autorité publique engage sa responsabilité ; c'est le visa qui met le budget du service public en rapport avec le particulier, en entendant par celui-ci tout fonctionnaire ou tout administré ayant une créance contre l'Etat.

La courte comparaison du contrôle des dépenses engagées de Roumanie au contrôle préventif des quelques autres pays, nous mène à la conclusion que celui-là se rapproche du contrôle des engagements de l'Italie pour son organisation dans les cadres de la Cour des comptes. Pour ce qui est des attributions du conseiller-contrôleur, il faut reconnaître que le contrôle des dépenses engagées de Roumanie se rapproche du contrôle préventif de France. Le contrôle des dépenses engagées de Roumanie n'a rien de commun ni en ce qui concerne l'organisation, ni en ce qui concerne le fonctionnement, avec le contrôle préventif d'Angleterre et d'Allemagne.

Quoi qu'il en soit, le mode d'organisation d'une institution ne suffit pas pour autoriser à dire qu'elle donne des résultats satisfaisants. Ceux-ci sont obtenus seulement par le bon fonctionnement de l'institution. Cette règle s'applique aussi au contrôle des dépenses engagées. La réussite de cette réforme financière est conditionnée, en grande partie, de sa mise en application. Et celle-ci, à son tour, dépend des fonctionnaires appelés à la mettre en œuvre. La personne humaine est le moteur principal d'une bonne marche de la société organisée en des groupements plus ou moins étendus. L'efficacité de notre contrôle des dépenses engagées, qui est relativement jeune, dépend, en Roumanie, de la conscience avec laquelle le conseiller-contrôleur entend accomplir son rôle. Et c'est une question que nous ne mettons pas en doute.

VU et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

Le Président,

JOSEPH-BARTHÉLEMY.

Le Doyen,

RIPERT.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Traités et ouvrages généraux

- ALCINDOR (Léon). — *Des différentes espèces de nullités des actes administratifs*, Paris, 1913.
- ALLIX (Edgard). — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*. Paris, 1931.
- JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *Cours des finances de troisième année*. Paris, 1938.
- JOSEPH-BARTHÉLEMY et Paul DUEZ. — *Traité de droit constitutionnel*. Paris, 1933.
- BERTHÉLEMY (H.). — *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, 1933.
- Guillaume de BEZIN. — *Les autorisations et approbations en matière de tutelle administrative*, 1906.
- BONNARD (Roger). — *Précis de droit administratif*. Paris, 1935.
- DARESTE (Pierre). — *Les voies de recours contre les actes de la puissance publique*. Paris, 1914.
- DUEZ (Paul). — *La responsabilité de la puissance publique*. Paris, 1927.
- DUGUIT (Léon). — *Etat, les gouvernants et les agents*. Tome II.
- GIRAULT (Arthur). — *Manuel de législation financière*. Paris, 1928.
- GRIGORESCO (Laurentiu). — *Controlul finantelor publice*. Bucarest, 1936.
- HAURIOU (Maurice). — *Précis élémentaire de droit administratif*. Paris, 1938.
- JÈSE (Gaston). — *Cours élémentaire de science des finances*. Paris, 1909.
- JOLLY (Pierre). — *La mystique du corporatisme*. Paris, 1935, avec une préface de M. Joseph-Barthélemy.
- MADGEARU (Virgil). — *Politica noastră financiara în cursul depresiunii economice*. Bucarest, 1933.
- NEGREA (Camil). — *Drept civil*. Cluj, 1932.
- NEGULESCO (Paul). — *Tratat de drept administrativ*. Bucarest, 1934.
- NOGARO (Bertrand). — *Finances et politique*, Paris, 1927.
- NOGARO (Bertrand). — *Éléments d'économie politique*, Paris, 1936.
- ONISOR (Victor). — *Tratat de drept administrativ*. Bucarest, 1930.
- OUALID (William). — *Leçons sur la monnaie et les problèmes monétaires, professées pendant l'année 1926-1927*, Paris, 1927.
- PASERE (Pompiliu) et C. STANESCU (Telega). — *Legea contabilitatii publice*. Bucarest.
- PLANIOL et RIPERT. — *Traité pratique de droit civil français*. Tome VII (les obligations). Paris, 1931.
- PIROU (Gaetan). — *Essais sur le corporatisme*. Paris, 1938.
- POP (G.-H. Romul). — *Codul finantelor publice*. Bucarest, 1933.
- RARINGESCO (G.-Constantin). — *Contenciosul administrativ român*. Bucarest, 1936.
- SALAZAR (Oliveirax). — *Une révolution dans la paix*. Paris, 1937.
- STOURM (René). — *Le budget*. Paris, 1913.
- TEODORESCO (Anibal). — *Tratat de drept administrativ*. Bucarest, vol. I, 1929 ; vol. 2, 1935.

TROTABAS (Louis). — *Précis de science et de législation financière*. Paris, 1935.

VARARU (M.). — *Contenciosul de anulare si reformare*. Bucarest, 1933.

VERMEULEN (Jean). — *Statutul functionarilor publici*. Bucarest, 1933.

II. — Documents officiels

Journal Officiel

Lois et décrets ;
Débats parlementaires.

Circulaires ministérielles

N° 109.279 du 13 juillet 1934, concernant le rapport entre le visa de la Commission permanente des économies et le visa du conseiller-contrôleur ;

N° 1.257 du 30 novembre 1934, relative aux menus fonds du ministère de la Défense nationale.

III. — Articles de revues

JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *L'influence de l'ordre hiérarchique sur la responsabilité des agents*, dans la « Revue de Droit public », 1914.

Philippe LECONTE. — *Les dévaluations monétaires depuis la guerre*, dans la « Revue des Etudes corporatives », 1934-35.

DRAGOMIRESCO (Gheorghe). — *Controlul bugetar in statele totalitare*, dans « Jurisprudenta financiara », 1938.

DONATTI (D.). — *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, dans l'« Archivio giuridico », Filippo Serafini, vol. 71.

JÈSE (Gaston). — *Essai d'une théorie générale des fonctionnaires de fait*, dans la « Revue de Droit public », 1914.

MICHOUD. — *De la gestion des affaires appliquées aux services publics*, dans la « Revue générale d'administration », 1894.

TEODORESCO (Anibal). — *Le fondement juridique de la responsabilité dans le droit administratif*, « Mélange Negulesco », 1935.

IV. — Périodiques

Administratia romana, Timisoara.

Ardealul administrativ, Cluj.

Buletinul Curtii de Casatiune, Bucarest.

Buletinul Judetului Timis-Torontal, Timisoara.

Cuvântul notarului, Cluj.

Jurisprudenta financiara, Bucarest.

Pandectele saptamanale, Bucarest.

Repertoriu de jurisprudenta administrativa, Bucarest.

Revue d'histoire politique et constitutionnelle, Paris.

Revista de Drept public, Bucarest.

Revue des études corporatives, Paris.

Revue de Droit public, Paris.

Revue générale d'administration, Paris.

Revue des Sciences et de Législation financières, Paris.

Romania administrativa, Bucarest.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
Avant-propos	9
INTRODUCTION	11
Notions générales sur le budget	11

PREMIERE PARTIE. — Le contrôle des dépenses engagées auprès des administrations centrales

LIVRE PREMIER

CONSIDERATIONS GENERALES

TITRE I. — *La définition et la nécessité du contrôle*

CHAPITRE I. — Aperçu historique	29
Section I. — Première époque : de 1864 à 1923	30
— II. — Deuxième époque : de 1923 à 1929	33
— III. — Troisième époque : à partir de 1929	35
CHAPITRE II. — Terminologie et définition du contrôle	40
Section I. — Le problème de la terminologie du contrôle des dépenses engagées	40
— II. — Définition et éléments du contrôle des dépenses engagées	42
CHAPITRE III. — Le contrôle des dépenses engagées et autres contrôles financiers	48
Section I. — Le contrôle des dépenses engagées et le contrôle du mouvement des fonds	48
— II. — Le contrôle des dépenses engagées et le contrôle a posteriori	52
— III. — Le contrôle des dépenses engagées et celui du Corps supérieur de contrôle	54
CHAPITRE IV. — La nécessité du contrôle	60

LIVRE II

L'ORGANISATION DU CONTROLE

TITRE I. — *Le contrôle appliqué par le conseiller-contrôleur*

CHAPITRE I. — Le statut actuel du contrôleur	71
Section I. — Le recrutement	72
— II. — Leur situation	73
— III. — Leur discipline	74

	PAGES
CHAPITRE II. — Les attributions du conseiller-contrôleur	76
Section I. — L'application du visa	76
§ 1. — Le visa sur la proposition d'engagement, a) la juste imputation, b) la dépense doit être engagée dans les cadres des crédits budgétaires, c) la légalité de l'engagement	76
§ 2. — Le visa sur l'ordonnance de paiement	82
Section II. — Le contrôleur est un organe d'information	83
— III. — La comptabilité des engagements	85

TITRE II. — *La Commission permanente des économies*

CHAPITRE I. — Composition de la commission	89
— II. — Le rôle de la commission permanente	91
— III. — Dépenses qui échappent au contrôle	6
Section I. — Les dépenses prévues par l'art. 45 de la loi de comptabilité publique	97
— II. — Les mandats de paiement	97
— III. — Le fonds de la Défense nationale	99
— IV. — Les menues dépenses	100
— V. — Les fonds secrets	102

TITRE III. — *La technique du contrôle*

CHAPITRE I. — Qu'est-ce que la technique du contrôle des dépenses engagées et quel est son intérêt	105
— II. — La mise en application du visa	107
Section I. — Formalités précédant l'application du visa	107
— II. — Formalités nécessaires après l'application du visa	110

LIVRE III

LA NATURE JURIDIQUE DU VISA

TITRE I. — *Le caractère du visa*

CHAPITRE I. — Qu'est-ce que le visa du conseiller-contrôleur ?	121
Section I. — Le visa est un acte distinct	122
— II. — Le caractère <i>sui generis</i> du visa	128
§ 1. — Les actes du contrôle hiérarchique et le visa	128
§ 2. — Les actes de tutelle administrative et le visa	130
CHAPITRE II. — Quels sont les effets du visa sur la proposition d'engagement ?	133
Section I. — La valabilité de l'acte administratif	133
— II. — L'inexistence de l'acte administratif	136
— III. — La nullité de l'acte administratif	139

TITRE II. — *La responsabilité de l'acte administratif*

PAGES

CHAPITRE I. — Le problème de la responsabilité de l'administration publique	143
Section I. — Est-ce que l'administration publique est civilement responsable ?	143
— II. — La responsabilité de l'administration pour les créances hors du budget	147
CHAPITRE II. — La responsabilité de l'administrateur et du conseiller-contrôleur	151
Section I. — La responsabilité de l'administrateur	151
§ 1. — Le fondement de la responsabilité et les instances compétentes	151
§ 2. — L'action en restitution de la somme	156
Section II. — La responsabilité du conseiller-contrôleur	160
CHAPITRE III. — La critique du contrôle des dépenses engagées	163

DEUXIEME PARTIE

TITRE I.

Le contrôle des dépenses engagées auprès des administrations locales

CHAPITRE I. — Bref historique	171
— II. — L'organisation du contrôle des dépenses engagées ..	176
Section I. — Qui exerce le contrôle ?	177
— II. — Les attributions du contrôleur	179
CHAPITRE III. — La responsabilité pour l'engagement	182
Section I. — La responsabilité de l'administration	182
— II. — La responsabilité de l'administrateur et du chef de la comptabilité	184
CHAPITRE IV. — Les traits du contrôle des dépenses engagées auprès des administrations locales	188

TITRE II. — *Le contrôle des dépenses engagées de Roumanie vis-à-vis du contrôle préventif des autres pays*

CHAPITRE I. — Le contrôle des dépenses engagées de Roumanie et de France	190
— II. — Le contrôle des dépenses engagées de Roumanie et d'Angleterre	194
— III. — Le contrôle des dépenses engagées de Roumanie et d'Italie	196
— IV. — Le contrôle des dépenses engagées de Roumanie et d'Allemagne	199
CONCLUSION	201
BIBLIOGRAPHIE	205
Table analytique des matières	207

